

Ski – en regionby i vekst

*En studie av kommunens styringsrolle i en tid preget av krav,
påvirkning og vekst*

Jarle Gunnes



Masteroppgave ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi
Samfunnsvitenskapelig fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

25/05-2018

Ski – en regionby i vekst

*En studie av kommunens styringsrolle i
en tid preget av krav, påvirkning og vekst*

Jarle Gunnes

Copyright Jarle Gunnes

2018

Ski – en regionby i vekst:

En studie av kommunens styringsrolle i en tid preget av krav, påvirkning og vekst

Jarle Gunnes

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

I denne masteroppgaven studerer jeg kommunens styringsrolle i arealplanleggingsprosesser i én regionby i Osloregionen: Ski. Regionbyen Ski opplever i dag stor utvikling som følge av både befolkningsvekst og den statlige utbyggingen av Follobanen, som vil halvere reisetiden inn til Oslo. For å sikre at utviklingen i Osloregionen skjer på en helhetlig og god måte, har det blitt utviklet en *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* som har klare regionale strategier for hvordan man skal nå målet om en konkurransedyktig og bærekraftig flerkjernet Osloregion. I denne planen har Ski en viktig rolle som en av regionbyene som skal vokse i tiden fremover.

Ved bruk av kvalitative intervjuer og teorier knyttet til skala og styring i planlegging, undersøker jeg i denne oppgaven hvordan kommunens styringsrolle i arealplanlegging i Ski påvirkes av overordnede regionale føringer og lokale private aktører som utbyggere og sivilsamfunn. Samtidig som nye regionale føringer kan føre til en styrket offentlig styring, er også Ski, i likhet med andre kommuner, preget av en utbyggerinitiert planlegging. Det vil si at markedsaktører, og spesielt da private utbyggere, har fått en viktig posisjon i lokal arealplanlegging. I dag preges Ski kommune dermed av en hybrid planlegging som både er belaget på en *hierarkisk, markedsorientert* og *nettverksorientert* styringslogikk. I oppgaven viser jeg til at dette har stor innvirkning på Ski kommunes styringsrolle i egen planlegging. Hvor kommunen fortsatt er arealmyndighet, men rammene for arealplanleggingen er delvis blitt oppskalert til det regionale nivået. I tillegg er produksjonen av planforslag i detaljreguleringer, og i noen tilfeller også i områdereguleringer, samt selve utbyggingen av prosjekter, tillagt kommersielle entreprenører. Ski kommune operer av den grunn i en ny styringskonfigurasjon, eller skala-ordning, som er preget av nyliberale prosesser og ny-rasjonelle tendenser, der kommunen gradvis får mindre innflytelse over egen arealplanlegging. Dette kan gå utover kommunens mulighet til å oppnå egne mål, og å forankre arealplanleggingen i lokalbefolkningens ønsker.

Forord

Denne masteroppgaven er et produkt av min egen interesse for urban utvikling og planlegging, og min nysgjerrighet for hvordan nye tiltak i dag kan føre til store konsekvenser på lang sikt. Vi som skriver masteroppgaver i denne tiden er ekstremt heldige, da vi får være med på å undersøke hvordan bærekraftig utvikling og kompakt by- og regionsutvikling påvirker vårt framtidige samfunn.

Oppgaven er også et produkt av flere gode hjelpere. Først og fremst må jeg få takke alle mine informanter som har delt informasjon, tatt imot meg på sine kontor og i sine hjem. For det andre vil jeg takke min veileder Per Gunnar Røe og biveileder Trond Vedeld, som begge har kommet med gode råd gjennom hele prosessen. Takk også til Osloforskning som har tildelt meg et stipend, og takk til NIBR som har latt meg bruke deres kontor til å skrive oppgaven min.

Takksigelse sendes også til alle mine studiekollegaer på samfunnsgeografi og det tverrfaglige studentmiljøet på NIBR. Takk også til familien som alltid stiller opp. Men mest av alt må jeg takke samboer Emma, som har slitt seg gjennom det samme løpet som meg, men likevel hatt tålmodighet til å dra meg opp i tunge tider.

Masteroppgaven er en del av forskningsprosjektet *Smart Mobility Suburbs*, som er finansiert av Forskningsrådets ENERGIX-program. Prosjektet fokuserer på innovasjon i mobilitetspraksiser, og innovasjon i samhandling i en flerskala-styring. *Smart Mobility Suburbs* er et samarbeid mellom Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi ved Universitetet i Oslo, By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet, og Transportøkonomisk institutt.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Forskningsspørsmål, relevans og avgrensning.....	3
1.2	Oppgavens struktur.....	5
2	Bakgrunnsramme for planlegging i Ski	7
2.1	Kompakt byutvikling.....	7
2.1.1	Flerkjernet regionutvikling.....	8
2.2	Offentlige institusjoner i norsk planlegging.....	9
2.2.1	Staten	10
2.2.2	Fylkeskommunen.....	11
2.2.3	Kommunen.....	13
3	Teoretisk ramme.....	16
3.1	Skala.....	16
3.1.1	Skala som sosial konstruksjon.....	17
3.1.2	Reskalering av skala	21
3.1.3	Avhengighetsrom og engasjementsrom	23
3.2	Samstyring og planlegging.....	26
3.2.1	Samstyring	26
3.2.2	Planlegging.....	30
4	Metodologi og metode.....	40
4.1	Vitenskapsteoretisk tilnærming og metodologi.....	40
4.1.1	Kritisk realisme som vitenskapsteoretisk tilnærming	40
4.1.2	Enkeltcasestudie som metodologi.....	42
4.1.3	Retroduktiv strategi for innhenting og koding	43
4.2	Feltarbeidets metode og fremgangsmåte.....	45
4.2.1	Kvalitativ metode	45
4.2.2	Rekruttering av informanter	46
4.2.3	Det kvalitative intervjuet.....	47
4.2.4	Etiske hensyn, maktforhold og posisjonalitet.....	49
4.2.5	Studiens kvalitet	52
5	Urban utvikling i regionbyen Ski.....	55
5.1	Ski.....	55
5.2	Regional plan for areal og transport.....	57
5.3	Byutvikling i Ski.....	58
6	Påvirkning fra regionale føringer	61
6.1	Den styrkede regionale rolle.....	61
6.1.1	Agendasettende strategier	62
6.2	Kommunens virksomhet.....	65
6.2.1	Samarbeidet innad i den kommunale virksomheten	66
6.2.2	Kapasitetsutfordringer.....	68
6.3	Regional plans påvirkning på kommunal arealplanlegging	70
6.3.1	En styrket forutsigbarhet.....	70
6.3.2	Er regional plan egentlig så sterk i praksis?	72
6.4	Oppsummering	77
7	Private aktørers påvirkning	79
7.1	Utbyggenes påvirkning på kommunal planprosess.....	79
7.1.1	Vekst betyr flere utbyggere	81
7.1.2	Påvirkning gjennom planforslag.....	82

7.1.3	Lobbyvirksomhet.....	84
7.2	Sivilsamfunnets medvirkning i planprosesser.....	87
7.2.1	Indirekte deltakelse.....	87
7.2.2	Medvirkning gjennom direkte deltakelse i planprosessen	90
7.3	Oppsummering	94
8	Kommunens styringsrolle.....	96
8.1	Rammesetter	96
8.2	Endelig beslutningsmyndighet.....	98
8.3	Initierende og handlingsutløsende.....	101
8.4	Forhandler	103
9	Konklusjon.....	106
9.1	Relevans og videre forskning.....	108
	Litteraturliste	109
	Vedlegg	115

Liste over figurer, kart og bilder

Figur I: Skala som målestokk og nivå.....	17
Kart I: Skibyen.....	56
Kart II: Prioriterte byer og tettsteder i regional plan.....	58
Kart III: Reguleringsområder for Ski sentrum (gul), Ski vest (rød) og Ski øst (lilla)	60
Bilde I: Illustrasjon av Furumo.....	73
Bilde II: Illustrasjon av Ski øst.....	75

1 Innledning

Siden 1990 har andelen av verdens befolkning som er bosatt i byer økt fra 43 til 54 prosent (UN-Habitat 2016). Det betyr en økning på 11 prosent, som tilsvarer 1,8 milliarder flere mennesker. Den største andelen av veksten finner vi i byer i Asia (UN-Habitat 2016), men også i Norge har det vært en betydelig urbanisering de siste tiårene. Fra 1990 til 2000 hadde Norges urbane områder en befolkningsvekst på 11,5 prosent (Bergsli og Harvold 2018). Ser man på hovedstaden, hadde Oslo en befolkningsvekst på hele 20 prosent fra 2006 til 2016 (Bergsli og Harvold 2018). Det samme ser man også i Akershus, som hadde en vekst i denne perioden på 17 prosent (Bergsli og Harvold 2018).

Befolkningsveksten har bydd på utfordringer. En viktig utfordring er at vekst i bybefolkning har ført til arealmessig spredning av urban struktur (UN-Habitat 2016), såkalt ekspansiv urban vekst (Hanssen, Hofstad, Saglie, Næss og Røe 2015:17). Byspredningen og utvidelsen forstadsområdene, har ledet til økt bilbruk (Hall 2014), som igjen har bidratt til et høyere CO₂-utslipp per innbygger (UN-Habitat 2016). For å håndtere en slik vekst på en bærekraftig måte har ideologien om den kompakte byen og den flerkjernede regionen vokst fram (Hanssen *et al.* 2015). Det vil si at befolkningsveksten ikke skal takles gjennom ekspansjon av bystruktur, men gjennom transformasjon av eksisterende bebyggelse og intensivering av arealbruk innenfor etablert struktur.

Næss, Næss og Strand (2011) skriver at ideen om den kompakte byen og den polysentriske regionen også har etablert seg i norsk bypolitikk og -utvikling. Men selv om man i Oslo og Akershus har hatt en relativt kontrollert arealpolitikk, der man har forsøkt å fremme fortetting gjennom flere år, har regionen fortsatt en spredt bebyggelse (Bergsli og Harvold 2018; Næss *et al.* 2011). Med en anslått befolkningsvekst på 350 000 de neste 20 årene (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015), kan en slik boligstruktur føre til store utfordringer knyttet til å sikre en bærekraftig utvikling:

"Om vi [...] fortsetter som før, kan samfunnets bilavhengighet øke, matjord, kultur- og miljøressurser forringes ytterligere, og målene for klimagassreduksjon i kombinasjon med god konkurransekraft vil neppe nås." (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015:10)

For å takle denne utviklingen ble det i 2012 startet arbeid med å utvikle en regional plan for areal og transport for Osloregionen (Oslo og Akershus) (Plansamarbeidet udatert). Denne ble ferdigstilt i desember 2015. Den regionale planen tar sikte på en helhetlig og samordnet utvikling av Osloregionen. Hovedmålsettingen med planen er å fremme en mer

konkurransedyktig og bærekraftig region (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015). I dette ligger det som ett premiss at veksten på 350 000 mennesker ikke kun skal skje i Oslo kommune, men at den må fordeles på både Oslo og større regionbyer i Akershus (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015). En av disse regionbyene er Ski.

I denne oppgaven skal jeg se nærmere på hvordan Ski håndterer det å være gjenstand for en slik vekstperiode, og hvordan kommunen blir påvirket av andre aktører og institusjoner i styringen av arealplanprosesser. For selv om kommunen i dag er arealmyndighet i Norge, peker Hanssen og Falleth (2014) på at dagens planleggingsprosess er utbyggerinitiert. Dette har sammenheng med framveksten av nyliberale transformasjonsprosesser som har endret den tidligere rasjonelt instrumentelle planleggingen, og skapt et nytt planleggingsregime. Samtidig har også *governance*, (som fra nå av vil bli omtalt som samstyring (jf. Røiseland og Vabo 2008a)) gradvis erstattet den rendyrkede hierarkiske styringen (*government*), noe som har ført til en mer horisontal struktur i styringsprosessene (Rhodes 1997). Det vil i praksis si at flere private aktører i dag har mulighet til å påvirke kommunale beslutninger, deriblant utbyggere og sivilsamfunn.

Det har vært forsket nokså mye på planlegging for kompakt byutvikling innenfor samfunnsvitenskapelige fag, både i utlandet og i Norge. Denne forskningen har imidlertid ofte et generelt fokus på hele Norge eller kun på store byer som for eksempel Oslo og Trondheim. Fokuset på mindre byer og hvilke muligheter og utfordringer de møter i en urbaniseringsprosess er imidlertid lite belyst i norsk kontekst (Røe og Saglie 2011). Dette er byer som har gått fra å være det man kan kalle et tettsted med en stor andel småhus og gjerne en relativt funksjonsdelt utforming (det vil si at ulike funksjoner er lagt til egne områder), til å bli en by med urbane kvaliteter, blandede funksjoner, med tett boligmasse, nærhet til fasiliteter og flere arbeidsplasser i egen by (Phelps, Parsons, Ballas og Dowling 2006; Røe og Saglie 2011). Ski er et slikt sted. I flere sammenhenger har Ski blitt beskyldt for å være en såkalt "soveby" (Henmo 2017). En stor andel av de som bor i Ski pendler til Oslo på daglig basis for å dra på jobb (Henmo 2017). Med den regionale planen for areal og transport og store statlige infrastrukturprosjekter som Follobanen, er det imidlertid lagt opp til en høy vekst både i befolkning, utbyggingsprosjekter, og dermed fortetting i Ski (Ski kommune 2016d). Denne masteroppgaven dreier seg om hvordan Ski kommune, som huser en voksende regionby, blir påvirket av vekst, krav og rammer fra regional skala og påvirkning fra lokale private aktører.

1.1 Forskningsspørsmål, relevans og avgrensning

Denne masteroppgaven er en kvalitativ casestudie. Jeg har fokusert på å komme i kontakt med informanter som har en strategisk tilknytting til arealplanprosesser i Ski kommune. Samtidig bruker jeg teori og begreper som skala, og samstyring og planlegging som et utgangspunkt for min analyse, og for å kunne diskutere Skis utvikling i forhold til viktige prinsipielle spørsmål innenfor by- og regionplanlegging. Ut ifra dette metodiske og teoretiske rammeverket skal jeg undersøke denne hovedproblemstillingen:

Hvilke styringslogikker er framtrepende i arealplanleggingsprosesser i Ski, og hvordan har regionale føringer og lokale private interessenter påvirket Ski kommunes styringsrolle i en vekstperiode?

Ved å fokusere på skala ønsker jeg å vise til hvordan institusjoner og aktører opererer i en hierarkisk, men likevel flytende sosial konstruksjon, som påvirker den sosiale praksisen og dermed handlingsrommet man har som institusjon og enkeltaktør i styringslandskapet (Brenner 2004; Cox 1998; Delaney og Leitner 1997; MacKinnon 2011). Samstyring og planlegging brukes for å få en forståelse for strukturer og mekanismer som er knyttet til hvordan planlegging foregår i norsk kontekst, og hvordan den har utviklet seg over tid. Her baserer jeg meg blant annet på teorier om styringens ulike institusjonelle styringslogikker (Bouckaert, Peters og Verhoest 2010a; Christensen og Læg Reid 2007b; Osborne 2010). Styringslogikker er koordineringsmekanismer for hvordan man på best mulig måte kan ta gode beslutninger (Bouckaert *et al.* 2010a; Saglie, Hofstad og Hanssen 2015). Disse deles ofte opp i *hierarkisk styringslogikk*, *markedsorientert styringslogikk* og *nettverksorientert styringslogikk* (Bouckaert *et al.* 2010a). Mens hierarkisk styring tar utgangspunkt i at det offentlige har en kommando- og kontroll-funksjon, går den markedsorienterte styringslogikken ut på at man kan koordinere styring mer spontant gjennom konkurranse mellom aktører på et marked (Bouckaert *et al.* 2010a; Osborne 2010). Den nettverksorienterte styringslogikken bygger imidlertid på tanken om at man gjennom samarbeid, og forhåpentligvis gjennom en deliberasjon og en kommunikativ rasjonalitet, kan oppnå en forankret styring (Bouckaert *et al.* 2010a; Sørensen og Torfing 2009).

Problemstillingen har jeg delt opp i to underproblemstillinger som er behandlet i hvert sitt analysekapittel:

- I. *Hvordan påvirkes Ski kommunes arealplanlegging av regionale føringer i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus?*

II. Hvordan påvirkes Ski kommunes arealplanlegging av lokale private interessenter?

Den første underproblemstillingen dreier seg om hvordan Ski kommune samhandler på tvers av skala med det regionale institusjonelle nivået. Den andre underproblemstillingen går mer direkte på påvirkningen private lokale aktører har på Ski kommune. Dette diskuteres deretter i en diskusjonsdel som sammenfatter hvordan press "ovenfra" og "utenfra" har påvirket Ski kommunes styringsrolle ut ifra hvilke styringslogikker som er framtreddende i arealplanleggingen.

Temaet framstår som relevant i forhold til at en flerkjernet regional utbygging, basert på kompakt byutvikling rundt knutepunkter, regnes som en aktuell løsning på hvordan man kan oppnå en bærekraftig utvikling i en voksende region som Osloregionen. Den samfunnsgeografiske forskningen på utviklingen av- og planleggingsprosesser i regionbyer er nokså begrenset i Norge (Røe og Saglie 2011). Dette til tross for at vi ser at regioner rundt store europeiske byer som London, Amsterdam og nå også Oslo, er i fremmarsj. Dermed vil økt forskning på styring i planleggingsprosesser i byutviklingen i Ski være et relevant bidrag for å forstå hvordan kommunens rolle som arealmyndighet blir preget av private og offentlige aktører, samt institusjoner.

Oppgaven har noen avgrensninger. For det første er ikke dette en normativ oppgave som forsøker å finne løsninger på hvordan styring i planlegging kan gjøres bedre. Her finnes det mye annen god litteratur som tar for seg hvordan man kan omforme planleggingspraksiser (Healey 1992, 1997; Innes og Booher 2004; Sørensen og Torfing 2009). Jeg forsøker snarere å forklare hvordan dagens vekst og ulike aktører påvirker kommunens rolle innenfor dagens plan- og beslutningssystem.

For det andre tar jeg ikke for meg temaet transport, selv om det ofte er koblet til arealstyring. Dette er for å begrense oppgavens omfang, da jeg ønsker å gå så dypt som mulig inn i ett tema, og i én kontekst. For det tredje begrenser jeg omfanget av ulike påvirkningsaktører. De er begrenset til å gjelde offentlige aktører som har betydning for Ski kommunes arealplanlegging på regional skala, samt lokale private utbyggere og sivilsamfunn. Dette er fordi det er disse aktørene og institusjonene som informantene har fokusert mest på i intervjuer. For det fjerde har jeg i denne oppgaven valgt å ikke benytte maktteorier. Makt kobles ofte opp mot styring, men i mitt tilfelle har jeg ikke ønsket å fokusere utelukkende på maktperspektiver for å forstå påvirkning av Ski kommune. Isteden ønsker jeg å undersøke hvordan denne påvirkningen begrenser kommunens styringsmuligheter. Til sist har jeg ikke

noe ønske om, eller mulighet til, å generalisere mine funn til andre kontekster, da jeg i denne studien kun fokuserer på Ski. Dermed unngår jeg forsøk på generalisering. Jeg mener likevel at oppgavens resultater er av interesse og har en overføringsverdi for andre kommuner.

1.2 Oppgavens struktur

Oppgaven er delt i ni deler. Etter dette innledningskapittelet gjennomgår jeg i kapittel 2 noen viktige bakgrunnsrammer som ligger til grunn for arealplanleggingen i Ski. Her fokuserer jeg på hvordan og hvorfor den dominerende kompakte byutviklingsstrategien har fått en viktig rolle i arealplanleggingen. Den kompakte byutviklingen er sterkt koblet til strategien om en flerkjernet region, som også vil belyses i dette kapittelet. Videre presenterer jeg de ulike offentlige institusjonene som er av relevans for norsk arealplanlegging, og hvilke lover og planer de styrer ut ifra. Dette gjøres for at leseren skal få en bakgrunnsforståelse for det norske offentlige styringssystemet og hvordan dette har sammenheng med planleggingsprosessen.

I kapittel 3 går jeg gjennom relevant teori omhandlende skala, og samstyring og planlegging. Her fokuserer jeg på hvordan skala er en sosial konstruksjon, hvordan den kan reskaleres og hvordan aktører kan engasjere seg på ulike skalære nivåer uten å nødvendigvis "hoppe" i skala. Når det kommer til teorien om samstyring og planlegging gir jeg en beskrivelse over hva samstyring går ut på og hvordan dette er preget av en nyliberal ideologi. Dette har påvirket hvordan planleggingen i Norge foregår og har gjort at vi i dag kan omtale norsk planlegging som en hybrid styringsform.

I kapittel 4 tar jeg for meg metodologi og metode. Her går jeg først gjennom hvilket vitenskapsteoretisk utgangspunkt jeg har valgt for denne studien. Deretter forklarer jeg hvordan jeg har gjennomført et kvalitativt feltarbeid i Ski med bruk av intervjuer, og hvilke erfaringer jeg har gjort meg angående studiens kvalitet. Kapittel 5 gir en kort bakgrunnsinformasjon om kontekst for utviklingen i Ski og Ski kommune.

I kapittel 6 og 7 behandler jeg de to underproblemstillingene i hvert sitt analysekapittel. I den første analysen ser jeg på hvordan det regionale nivået har fått en større styringsrolle i Ski kommune gjennom føringer i *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Hvordan dette har påvirket Skis styringsrolle er her en sentral del av min analyse. I den andre analysen undersøker jeg hvordan private lokale aktører påvirker kommunens arealplanlegging. Jeg belyser også hvordan utbyggerne gjennom både planforslag og lobbyvirksomhet har fått en sterk rolle i slike prosesser. Deretter ser jeg på hvordan sivilsamfunnet også kan påvirke kommunen gjennom indirekte og direkte deltakelse i planprosesser.

I kapittel 8, bruker jeg rammeverket til Saglie *et al.* (2015) for å diskutere hvilken styringsrolle Ski kommune faktisk har i arealplanleggingen. Saglie *et al.* (2015:30-31) skiller mellom kommunens rolle som *rammesetter*, *endelig beslutningsmyndighet*, *initierende og handlingsutløsende*, og rollen som *forhandler*. Hvordan påvirkning fra overordnede føringer og private aktører har påvirket hvordan kommunen koordinerer planlegging gjennom styringslogikker er her sentralt. Oppgaven avsluttes med en konklusjon (kapittel 9) som svarer på hovedproblemstillingen.

2 Bakgrunnsramme for planlegging i Ski

2.1 Kompakt byutvikling

Den kompakte byen regnes ofte for å være et ideal for hvordan en by skal utformes (Hofstad 2012). Denne byen skal her være økonomisk konkurransekraftig, den skal ha sosiale goder og den skal ha fornuftige miljømessige tiltak. Dette skal oppnås gjennom en bypolitikk som legger opp til høy tetthet, klare grenser til omlandet, et velutviklet offentlig transportsystem som kobler den urbane agglomerasjonen sammen, og funksjonsblanding, der innbyggerne har kort avstand fra egen bolig til tjenestefasiliteter og arbeidsplass (Burton 2000; Hanssen *et al.* 2015; Hofstad 2012). Denne bypolitikken kalles kompakt byutvikling.

Kompakt byutvikling har siden 1990-tallet vært den dominerende byutviklingsdiskursen i Norge (Hofstad 2012; Næss *et al.* 2011). Ser man for eksempel på regionale planer som for eksempel *Regional plan for areal og transport for Oslo og Akershus* (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015), er det etablert tydelige krav og tiltak fra offentlige myndigheter om at man ønsker en kompakt byutvikling. En av grunnene til at kompakt byutvikling har blitt dominerende for urban politikk, er ifølge Næss, Saglie og Thorén (2015), Brundtlandskommisjonens WCED-rapport fra 1987: *Our common future*. I rapporten fremheves det at all politikk må "imøtekomme dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov" (WCED i Næss *et al.* 2015:36). Dette kaller Brundtlandskommisjonen en bærekraftig utvikling (WCED 1987). Begrepet legger vekt på to aspekter ved utvikling: På den ene siden skal politikk sikre at dagens befolkning får dekket sine nødvendige behov; På den andre siden skal dagens sosiale organisering og teknologibruk begrenses i den grad at miljø og klima er i god nok stand til å dekke framtidige generasjoners nødvendige behov (Hanssen *et al.* 2015). I et by-perspektiv er dette blitt tolket dit hen at dagens og framtidige generasjoners behov skal sikres gjennom en kompakt byutviklingspolitikk som balanserer økonomisk, miljømessig og sosial bærekraft (Hofstad 2012).

De tre bærekraftmålene som skal balanseres, legger vekt på forskjellige aspekter. Økonomisk bærekraft er spesielt tilknyttet markedsmessig konkurransekraft (Hofstad 2012). I dette inngår det at det skal finnes nok arbeidsplasser og lokale næringer som skaper en konstant strøm av kapital. Dette betyr igjen økt konsum. For bypolitikken skriver Røe (2015) at kompakt byutvikling, som politikk, ofte også er kombinert med en politikk som skal sikre en framtidig kapitalvekst.

Når det kommer til den miljømessige bærekraftige utviklingen, går dette ut på at man skal redusere klimautslipp og energibruk, og bevare biologisk mangfold og natur- og jordbruksområder (Hanssen *et al.* 2015). Fra 1960-tallet og før den kompakte byutviklingen ble den dominerende diskursen på 1990-tallet, handlet boligpolitikken i Norge om å i stor grad bygge spredt (Næss *et al.* 2015). Med det nye fokuset på kompakthet skal byutvikling og byplanlegging isteden ses som en mekanisme for å motvirke spredning av bebyggelse, gjennom å fortette i bebygde strøk (Burton 2000; Hofstad 2012). Tanken er at man skal bevare uberørte områder og matjord. I tillegg skal funksjonsblanding og et "grønt" transportsystem sikre en reduksjon i bilbruk, og dermed en reduksjon i utslipp av skadelige klimagasser (Burton 2000). Det vil si at man ikke lenger fokuserer på den funksjonalistiske byen, à la Le Corbusier (Hall 2014), men isteden bygge ulike funksjoner i samme område. Og om man må transportere seg til et annet område, skal denne politikken legge opp til økt bruk av kollektive eller utslippsvennlige (sykkel og gange) løsninger.

Bramley og Power (2009) skriver at sosial bærekraft handler om byens langsiktige funksjon som et område for sosial interaksjon, kommunikasjon og kulturell utvikling. I dette ligger det at utviklingen skal fremme sosial inkludering og rettferdighet (Bramley og Power 2009). Hofstad (2012) legger her vekt på at den urbane utviklingen kun kan sies å være sosialt bærekraftig så lenge innbyggerne ikke finner byens urbane form uakseptabel. Et av kriteriene for å unngå dette kan blant annet være at innbyggerne har en reell medvirkning i hvordan byen formes og styres. Burton (2000) viser til at selv om den sosiale bærekraften har overordnede trekk som kan være vanskelig å implementere i praksis, finnes det også fysiske trekk som kan ha en effekt på den sosiale bærekraften. Dette gjelder spesielt tanken om funksjonsblanding som ifølge Burton (2000) kan øke innbyggernes *liveability*, da man har et mer fruktbart nærmiljø som dekker sosiale behov.

2.1.1 Flerkjernet regionutvikling

En flerkjernet region, eller en polysentrisk region (Bontje 2004), som det ofte kalles, har også blitt en del av dagens politikk (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015). Tanken om flerkjernede regioner springer ut fra diskursen om kompakt byutvikling. Her skal imidlertid ikke bare én by fortettes, men også regionbyene, eller som Muller (i Røe og Saglie 2011) kaller dem; *minicities*. Slike *minicities* er en av flere betegnelser på regionbyer. I dag brukes ofte den mer samlende terminologien *post-suburbia* (Phelps *et al.* 2006) om den pågående urbaniseringen og de ulike byformene som utvikles innenfor det tradisjonelle

forstadslandskapet. Dette er regionale områder som gjerne enten har vært rene boligstrøk eller som har vært en liten by, som har sterk tilknytning både geografisk og næringsmessig til en større by, som går fra å ha få funksjoner utover en boligfunksjon, til å inneha flere funksjoner (Phelps *et al.* 2006). Det vil si at forstadsbyer, eller typiske "sovebyer" som Phelps *et al.* (2006) kaller dem, ikke er like avhengige av en større by, og blir i seg selv steder som dekker lokale multifunksjonelle behov, i form av bolig, næring og fasiliteter.

Denne transformasjonen fra "soveby", eller fra *suburbia*, til *post-suburbia*, er drevet fram av økonomiske endringer og interesser, men er også i økende grad en ønsket politikk for å få til en mer bærekraftig regionutvikling. Målet med å utvikle en flerkjernet region er å håndtere mulige negative miljømessige, økonomiske og sosiale konsekvenser og samtidig styrke positive potensialer i regionen (Bontje 2004). Denne politikken spiller på de samme prinsippene som kompakt byutvikling (når det gjelder fortetting rundt knutepunkter), men framfor å ha et lokalt perspektiv, løfter man blikket til regionen som en funksjonell enhet (Bontje 2004). I Plan- og bygningsloven står det at "regional planlegging har til formål å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region" (PBL, § 3-4, 2008). En ny form for regional planlegging, der man ønsker en kombinasjon av flerkjernet byutvikling, multifunksjonelle sentra og skinnegående transport, for å få redusert bilbruken og få til en overgang til miljøvennlige transportformer, har dermed også blitt en del av den norske samfunnsutviklingen (Røe og Saglie 2011).

2.2 Offentlige institusjoner i norsk planlegging

For å fremme samordnet areal- og transportplanlegging, kompakte regionbyer og flerkjernede regioner bruker de offentlige institusjonene planleggingssystemet som et styringsverktøy. Planlegging blir ikke gjort av én institusjon, men er basert på et flernivåstyresett (Falleth 2012). Det vil si at flere institusjoner er på hver sin måte innblandet i planleggingsprosessen. Det kan være gjennom regelsetting, lovverk, krav, formaninger om hvordan planlegging skal fungere som en prosess, eller hva som er dens substansielle mål (Falleth 2012). I Norge opererer disse institusjonene i et hierarki. Det betyr ikke nødvendigvis at den øverste offentlige institusjonen er mest innblandet, men at den setter rammen for planlegging på lavere nivåer. De viktigste offentlige aktørene i norsk planlegging er staten, fylkeskommunen og kommunen (PBL, § 3-6, 2008).

2.2.1 Staten

Staten kan opptre i ulike roller innenfor planlegging. Helt grunnleggende kan man skille mellom to ulike roller staten tar på seg (Aarsæther og Buanes 2012). På den ene siden er staten en forvalter av lov- og regelverk. På den andre siden er staten en aktivt handlende planleggingsaktør. Jeg kommer til å gå mest inn på statens rolle som forvalter, da rollen som aktivt handlende planleggingsaktør i stor grad handler om Stortingets vedtak i større saker, for eksempel kommunesammenslåing, som i utgangspunktet ikke er direkte relevant for territoriell planlegging.

Den viktigste rollen til staten i planlegging som forvalter er det lovgivende ansvaret. Først og fremst snakker vi da om statens regler for hvordan planlegging skal utføres, og hva som ligger til grunn for ulike styringsnivås ansvar (Aarsæther og Buanes 2012). Dette forvaltes gjennom Plan- og bygningsloven. Her står det blant annet at lovens formål er å fremme bærekraftig utvikling, bruk og vern av ressurser, at byggesaksbehandling skal være i samsvar med lov, forskrifter og planvedtak, at planleggingen skal være forutsigbar, åpen og gi rom for medvirkning, og til sist at planlegging skal følge prinsippet om universell utforming (PBL, § 1-1, 2008). Loven sier i utgangspunktet mye om hvem som har ansvar for hva, spesielt hvilke ansvarsområder som er delegert til fylkeskommunen og kommunen. Den forteller imidlertid lite om hva statens rolle er i territoriell planlegging, bortsett fra når det gjelder statens forventninger til underliggende organer og at staten kan føre tilsyn til at nasjonale mål blir overholdt i lokal planlegging (PBL, § 3-5, 2008). Likevel er Plan- og bygningsloven viktig for all planlegging som foregår i Norge, da den fastsetter rammer gjennom hovedmål og lover som må følges (Aarsæther og Buanes 2012).

Statens mål i Plan- og bygningsloven blir tydeliggjort gjennom nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, som fremlegges hvert fjerde år (Aarsæther og Buanes 2012; PBL, § 6-1, 2008).

"De nasjonale forventningene samler mål, oppgaver og interesser som regjeringen forventer at fylkeskommunene og kommunene legger særlig vekt på i planleggingen i årene som kommer" (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015:5).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har som ansvar å utgi rapporten om nasjonale forventninger. I motsetning til Plan- og bygningsloven er denne rapporten mer beskrivende for hva som ligger i hvert enkelt mål, og hvorfor dette er viktig å oppnå. Hovedmålene for rapporten fra 2015, er et mål om gode og effektive prosesser, og at planlegging skal fremme

en bærekraftig areal- og samfunnsutvikling som skaper attraktive og klimavennlige by- og tettstedsområder (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015).

Om kommunene eller fylkeskommunen likevel ikke følger Plan- og bygningsloven og nasjonale forventninger, har staten også mulighet til å rette innsigelser mot lokale planforslag eller vedtak (PBL, § 5-4, 2008).

"Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde." (PBL, § 5-4, 2008)

Når innsigelse fremmes, har ikke kommunen lenger myndighet til å vedta planen, men er nødt til å tilpasse planene så de er i tråd med overordnede føringer (PBL, § 5-4, 2008). Som siste mulighet kan staten gjennom Kommunal- og moderniseringsdepartementet ta over vedtaksmyndigheten, hvis frivillige forhandlinger eller mekling ikke har vært vellykket (PBL, § 5-6, 2008). Statens tilsyns- og innsigelsesansvar er lagt til det regionalt situerte organet Fylkesmannen. Alle kommunale og regionale planer skal oversendes til Fylkesmannen etter vedtak, og det er deretter opp til Fylkesmannen å påse at nasjonale lovverk og føringer er oppfylt (PBL, §§ 5-6, 8-4, 2008). Fylkesmannsembetet har i tillegg til innsigelsesansvar for statlige lover og føringer også ansvar for å bidra til å samordne, effektivisere og forenkle statlig virksomhet i fylket, og å veilede kommunene og fylkeskommunene i hvordan man kan planlegge i tråd med nasjonale føringer (Christensen, Egeberg, Læg Reid og Aars 2014:180). Dette gjør at staten også har en hjelpefunksjon som strekker seg utover det å rette krav til underordnede styringsinstitusjoner.

2.2.2 Fylkeskommunen

Plan- og bygningsloven fastlegger at regional planleggingsmyndighet er fylkestinget i fylkeskommunen (PBL, § 3-4, 2008). Fylkeskommunen har her som oppgave å lede arbeidet med regional planstrategi, regionale planer og planbestemmelser for å stimulere en bærekraftig utviklingen i regionen (PBL, § 3-4, 2008). Spesielt er fylkeskommunens rolle som samordningsorgan i planleggingsoppgaver viktig for å skape samarbeid på tvers av kommunegrensene (Higdem 2012). I dette ligger det et ansvar knyttet til hvordan ulike kommuner oppfatter statlige og regionale krav. Regional planmyndighet har dermed fått som oppgave "å 'oversette' og 'tilpasse' nasjonal politikk til regionale forutsetninger og forhold" (Higdem 2012:105).

Som planmyndighet har fylkeskommunen en viktig rolle i utarbeiding av to planer: regional planstrategi og regional plan. Regional planstrategi er i seg selv egentlig ikke en plan, men en prosess, fastsatt i et dokument, for å prioritere hvilke planer som burde utarbeides de neste fire årene på regionalt nivå (Higdem 2012). Dokumentet skal utarbeides av regional planmyndighet minst én gang i hver valgperiode, der både kommuner, staten og eksternt berørte parter skal inkluderes i prosessen (PBL, § 7-1, 2008). Utover det å prioritere hvilke planer som burde utarbeides har også regional planstrategi ansvar for å

"[...] redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til langsiktige utviklingsmål og hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging" (PBL, § 7-1, 2008).

I planstrategien for Akershus fylkeskommune fra 2016 er det fokusert på utfordringer knyttet til areal og transport, utdanning og næringsutvikling, inkludering, mangfold og bomiljø, samt klima og miljø (Akershus fylkeskommune 2016). Dokumentet er dermed relativt omfattende, og tar tak i utfordringer som er knyttet til hvordan man skal oppfylle nasjonale mål om bærekraftig utvikling og kontekstavhengige utfordringer som befolkningsvekst, et boligmarked i ubalanse, og store vedvarende klimautslipp fra veitrafikken (Akershus fylkeskommune 2016). Regional planstrategi er den eneste regionale planen som må godkjennes ved Kongelig resolusjon (Higdem 2012).

Regional plan er i motsetning til regional planstrategi faktisk et plandokument. Det er frivillig om fylkeskommunen ønsker å utarbeide en slik plan, så lenge ikke Kongen har gitt pålegg om at det skal utarbeides en plan innenfor et bestemt virksomhetsfelt, tema eller geografisk område (PBL, § 8-1, 2008). De siste årene har det spesielt blitt utviklet flere sektorielle regionale planer (Higdem 2012). Det vil si at det utarbeides en regional plan som er tematisk definert innen et satsningsområde for regionen. Temaet man velger å ta for seg er som regel hentet fra den regionale planstrategien (PBL, § 8-1, 2008). Før Plan- og bygningsloven fra 2008, var praksisen å lage én fylkesplan som tok for seg alle regionens sektorer (Higdem 2012). Ved at planen har blitt mer tematisk, har den også blitt mer detaljert og et viktigere styringsverktøy for planmyndighetene. Regional plan har ikke like stor juridisk kraft som en lov, men planens retningslinjer skal likevel legges til grunn for regional, kommunal og statlig virksomhet i regionen, deriblant planlegging (PBL, § 8-2, 2008).

Om retningslinjene ikke blir fulgt i for eksempel kommunal planlegging har også fylkeskommunen innsigelsesrett og kan ytre motforestillinger og stoppe planvedtak (PBL, § 5-4, 2008). Med Plan- og bygningsloven fra 2008 ble det i tillegg vedtatt at fylkeskommunen kan

komme med planbestemmelser. Med disse bestemmelsene kan fylkeskommunen nedlegge forbud mot iverksettelse av enkelte bygge- og anleggstiltak uten samtykke, som kan vare opp til 10 år (PBL, § 8-5, 2008). Dette gir fylkeskommunen mye makt i regionen, da de har mulighet til å direkte ta over kommunens arealmyndighet. Fylkeskommunen utarbeider imidlertid ikke regional plan alene, da den skal utvikles sammen med berørte offentlige myndigheter og organisasjoner, samt at den skal legges ut på høring og offentlig ettersyn før vedtak (PBL, § 8-3, 2008).

2.2.3 Kommunen

På det laveste nivået i det offentlige styringshierarkiet finner vi kommunen. Kommunen er imidlertid ikke en ubetydelig institusjon i norsk planlegging. Kommunen har nemlig et stort ansvar som arealmyndighet (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015). Det vil si at kommunen har myndighet til å vedta saker knyttet til arealbruk i egen kommune. Det kommunale plansystemet består av kommunal planstrategi, kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner og reguleringsplaner (Falleth og Saglie 2012).

Kommunal planstrategi er en pålagt drøfting av strategiske valg for kommunen som skal utarbeides en gang i hver valgperiode. Her er det pålagt at planstrategien skal innhente synspunkter fra andre offentlige institusjoner, både fra overordnede myndigheter og fra nabokommuner. Kommunal planstrategi er utgangspunktet for det meste av planleggingen i kommunen. Den er ikke en lov i seg selv, men er et tydelig utgangspunkt for hvilke strategiske tiltak som bør gjøres i kommunen. Dette kan være knyttet til samfunnsutvikling og arealbruk, eller miljøutfordringer. Den er også utgangspunktet for kommuneplanens arealdel, og er et viktig "verktøy" for å vurdere om arealplanen burde revideres eller oppheves. (PBL, § 10-1, 2008).

Kommuneplanens arealdel er den delen av kommuneplanen som spesifikt gjelder arealbruken i kommunen.

"[Arealdelen] viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk [og] skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponering av arealene" (PBL, § 11-5, 2008).

Ifølge Plan- og bygningsloven (§ 11-5, 2008) er kommunen pliktig til å utarbeide en arealplan (kommuneplanens arealdel) for sitt administrative område. Denne fastsetter kommunen selv, men den må følge egen planstrategi og overordnede målønsker og krav fra stat og

fylkeskommune (PBL, §§ 11-1, 11-5, 2008). Kommunen bør i tillegg inkludere private aktørers meninger, gjennom blant annet en høringsperiode (PBL, § 11-14, 2008). Det som gjør kommuneplanens arealdel så spesiell, er at den har rettsvirkende kraft (PBL, § 11-6, 2008). Det vil si at den ved kommunestyrets vedtak er en juridisk bindende plan som skal gjennomføres. Kommuneplanens arealdel kan dermed være et av kommunens sterkeste styringsdokumenter når det gjelder arealplanlegging. Det er også verdt å nevne at man kan også utarbeide kommunedelplaner, som har samme rettslige virkning som en kommuneplan, som enten er koblet mot et tema eller område i kommunen (PBL, §§ 11-1, 11-5, 2008). Et eksempel kan her være Skis kommunedelplan for Ski øst, som spesifiserer arealmessige tiltak for et område i kommunen (Ski kommune 2016a).

På detaljnivå vil kommunal planlegging av arealer gjennomføres som reguleringsplan. Denne plantypen har et arealplankart med bestemmelser som angir hvordan arealer og fysiske omgivelser skal utformes. Områder som skal reguleres, skal enten følge kommuneplanens arealdel eller der kommunen ser at det er behov i forhold til private og offentlige interesser. (PBL, § 12-1, 2008)

En reguleringsplan kan deles i to deler. For det første kan kommunen, ut ifra krav i kommuneplanens arealdel eller der kommunen ser at det er behov for en mer detaljert avklaring av arealbruk, selv ta initiativ til å utvikle en områderegulering (PBL, § 12-2, 2008). En områderegulering kan ved behov også utarbeides av andre enn kommunen. Dette er som regel enten en annen myndighet eller en privat aktør (PBL, § 12-2, 2008). For det andre kan også kommunen vedta en detaljregulering (PBL, § 12-3, 2008). Denne utledes for å enten utfylle eller endre en vedtatt områdereguleringsplan. Her står det i Plan- og bygningsloven at "Private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter har rett til å fremme forslag til detaljregulering" (PBL, § 12-3, 2008). Det vil si at i motsetning til alle andre planer, bortsett fra ved områderegulering, kan også private fremme forslag til planer.

Planprosessen steg for steg

Private aktører som kommer med et planforslag til en detaljregulering må også forholde seg til kommunens, fylkeskommunens og statens ønsker i sin utarbeidelse. I dette avsnittet vil jeg gjennomgå hvordan en planleggingsprosess stegvis gjennomføres. Dette er relevant for teori og analyse senere i oppgaven og kan knyttes først og fremst til detaljregulering, men planstegene er også gjeldende i andre planprosesser.

Hanssen (2010) deler den norske planprosessen inn i fire steg. Først kommer den innledende runden der et planforslag blir utformet (Hanssen 2010). Som nevnt kan et

planforslag bli sendt inn av både offentlige og private aktører. Forslagsstillerne må sende ut varsel til berørte parter om at et planforslag er i utforming (PBL, § 12-8, 2008).

Deretter følger den formelle fasen, der kommunen får tilsendt forslaget fra forslagsstiller (Hanssen 2010). Forslaget går her for første gang gjennom politisk behandling for å tilse at forslaget følger kommunens og overordnede myndigheters retningslinjer, før forslaget sendes til høring og offentlig ettersyn. I høringen og ved offentlig ettersyn har private aktører og andre offentlige institusjoner mulighet til å komme med merknader til forslaget (PBL, § 12-10, 2008). Det formelle steget fortsetter etter høringsperioden der de offentlige planleggerne behandler planen i forhold til de innspill som er kommet fra høringen, og manifesterer dette i en ferdigutformet plan (Falleth, Hanssen og Saglie 2010).

I det tredje steget utfører politikerne en siste kontroll av planens oppnåelse av mål og fattet et eventuelt vedtak (Hanssen 2010). Ved eventuelle innsigelser fra overordnede myndigheter eller andre kommuner stoppes vedtaket for å endres, enten i sin helhet, eller på enkelte punkt (PBL § 12-13, 2008). Direkte berørte parter har her også mulighet for klageadgang, i henhold til Plan- og bygningsloven, på det gjeldende vedtaket (PBL, §§ 1-9, 12-12, 2008). For kommeplanens arealdel eller i en kommunedelplan, og i de fleste områdereguleringer, avsluttes planprosessen i dette steget, og det utarbeides en rapport for området det er planlagt for.

I en detaljregulering, og iblant en områderegulering, følges vedtaket opp av det siste steget som er implementeringsfasen (Hanssen 2010). Private entreprenørene, eller offentlige tiltakshavere som skal realisere planen, for eksempel i form av et byggeprosjekt, omgjør her planen til et operasjonelt format som kan brukes i en utbygging.

3 Teoretisk ramme

I dette kapitlet presenterer jeg en teoretisk ramme for å undersøke og analysere hvordan kommunens rolle i styring og samfunnsplanlegging fungerer. Jeg vil begynne med det samfunnsgeografiske begrepet skala, som er omdiskutert (Gualini 2006; Herod 2011; MacKinnon 2011), men som er viktig for å forstå hierarkisk makt i relasjon til romlig styring (altså på ulike geografiske nivåer), og hvordan aktører møter begrensninger og muligheter i sin medbestemmelse og deltakelse i planprosesser. Skala-begrepet kan hjelpe oss til å forstå hvordan styring skjer på ulike nivåer, og hvordan styring kan flyttes "opp" eller "ned" ett nivå og dermed opp- eller nedskaleres. Dessuten kan skala-begrepet være til hjelp når vi skal forstå hvordan aktører bruker rommet for å sikre sine interesser. Skala er imidlertid ikke en gitt inndeling, men kan sies å være en sosial konstruksjon, som innebærer at begrepet gis mening av ulike aktører og blir konstruert gjennom sosiale (Delaney og Leitner 1997), og i dette tilfellet, institusjonelle prosesser.

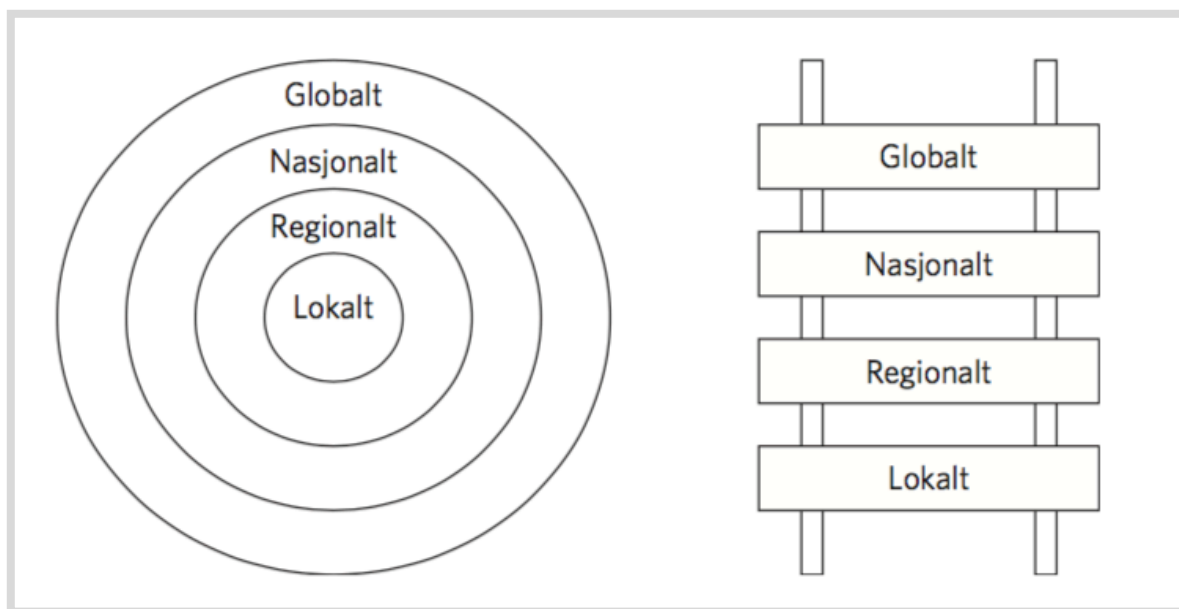
Deretter vil jeg presentere begrepet samstyring, som beskriver dagens demokratiske planleggingspraksis i Norge. Det skilles ofte mellom tre sentrale styringslogikker; den *hierarkiske*, den *markedsorienterte* og den *nettverksorienterte* (Saglie *et al.* 2015). De er alle representert i norsk planleggingspraksis, og kan ikke sees på som verken motstridende eller fullstendig kompatible (Christensen og Læg Reid 2007b; Meuleman 2008; Osborne 2010). Planlegging sett under ett er en blanding, eller en hybrid av disse ulike formene eller *styringslogikkene*.

3.1 Skala

I dette del-kapitlet omhandlende skala, kommer jeg til å ta utgangspunkt i MacKinnons forståelse og kombinasjon av to ulike tilnæringer til begrepet, altså den politisk-økonomiske og den poststrukturelle forståelsen. Før dette, ser jeg det som nødvendig å belyse hva som har ledet til disse to tilnærmingene, og noen hovedtrekk ved tilnærmingenes forståelse av skala.

I tradisjonell skala-forståelse skilte man ofte mellom idealistenes forståelse av skala som målestokk og materialistenes forståelse av skala som nivå (Herod 2011). Mens idealistene forsto skala kun som en mental fiksjon av hvordan verden var delt opp i geografiske områder som individer umulig kunne verken forstå, begrense eller beskrive (Herod 2011:6), forsto materialistene skala som noe ontologisk ekte som var sosialt produsert av kapitalens sosiale praksis (Herod 2011:7-16; Smith 2003). I motsetning til det idealistiske synet som dreide seg

om at skala brer seg horisontalt utover på en geografiske skala eller nivå, så materialistene altså verden ut ifra en hierarkisk vertikal organisering der hver skala representerer en spesifikk rolle og posisjon. Dette gjør at i praksis omtalte idealistene skala som noe som brer seg utover horisontalt i en ringformasjon fra skala til skala, mens materialister så på skala som noe som opererer vertikalt i en stigeformet konstruksjon (Herod 2011:15) (se figur I).



Figur I: Skala som målestokk og nivå

Kilde: (Herod i Jordhus-Lier og Stokke 2017)

3.1.1 Skala som sosial konstruksjon

Utover 1990-tallet ble forståelsen av enten skala som en mental fiksjon eller noe materielt utfordret i samfunnsgeografien. I dag brukes ikke de tradisjonelle tilnærmingene av skala lenger i sin rene form (Dahlman 2009). Tilnærmingene ble likevel brukt som et utgangspunkt for utviklingen av begrepet. De første geografene som utfordret de tradisjonelle tilnærmingene var de politisk-økonomiske, der de tok utgangspunkt i den materielle forståelsen. Men der den materielle tilnærmingen bygde på delvis forhåndsgitte absolutte skala-rom som et sosialt produkt av kapitalismen (Herod 2011:16), gikk politisk-økonomiske geografer lenger i å forstå skala som en sosial konstruksjon og som dynamiske rom, konstant formet og rekonstruert av sosial praksis (Brenner 2004; Cox 1998; Delaney og Leitner 1997; MacKinnon 2011).

"[...] the political construction of scale as a theoretical project necessarily involves attention to relationships between space and power, and to conceptions and ideologies of space and power that social actors bring to practical efforts to change the world and, of course, to resist change." (Delaney og Leitner 1997:96)

Materialistenes fokus på kapitalistiske sosiale praksiser som enerådende ble dermed utfordret. Ifølge MacKinnon (2011) kan kapitalistiske sosiale praksiser fortsatt forstås som en stor del av sosiale konstruksjoner, da kapitalen er én del av sosial praksis. Men i tillegg til kapitalen mener politisk-økonomiske geografer at det i konstruksjonen av skala også må fokuseres på at skala er konstruert av både politiske, sosiale og kulturelle prosesser (MacKinnon 2011). Dette gjør, som sitatet til Delaney og Leitner (1997) illustrerer, at skala ikke kan bli sett på noe som er absolutt og gitt i en viss form, men at den på grunn av at den er konstruert av sosial praksis også kan rekonstrueres av sosial praksis.

Skala-rommene kan heller ikke betraktes isolert i forhold til totalt avlukkede sosiale praksiser, men påvirker praksiser og blir påvirket av andre praksiser både internt og eksternt (MacKinnon 2011). Dette kan eksemplifiseres ved at selv om kommunene er styringsmyndighet på en lokal skala i Norge, blir de påvirket og kan bli rekonstruert i sine prosesser gjennom blant annet regionale planer, eller for eksempel statlig initierte kommunesammenslåinger. De operer altså ikke i vakuum. Ut ifra en politisk-økonomisk tilnærming kan man altså si at begrepet skala i større grad forstås som noe ontologisk ekte, sosialt konstruert, dynamisk og påvirkelig på tvers av skala.

Den politisk-økonomiske forståelsen ble imidlertid sterkt kritisert av en ny bevegelse innen samfunnsgeografien; den poststrukturelle (MacKinnon 2011). I den poststrukturelle forståelsen ser man på skala som en epistemologisk konstruksjon som framhever sosio-romlige ordener istedenfor begrepets virkelige eksistens (Moore 2008). Moore (2008, 212) skriver at framfor å bruke en hierarkisk romlig forståelse av verden som et utgangspunkt for å forklare fenomeners natur, må man forsøke å forklare hvordan og hvorfor skala-rom har betydning. Forskning som bruker skala skal altså, ut ifra en slik tilnærming, se på viktigheten av begrepet som et "verktøy", eller en diskursiv ramme, som er skapt av ulike aktører og grupper som søker å oppnå spesifikke fordeler, istedenfor å se på det som noe ontologisk (Moore 2008). Dermed blir skala aldri noe ekte i seg selv, men heller en metode for å forstå fenomener ut ifra et relasjonelt nettverk mellom aktører (Masson 2006).

Marston, Jones og Woodward (2005) mener at politisk-økonomiske geografers ontologiske forståelse av skala som noe som eksisterer i et hierarki, gjør at forskningen alltid vil rangere høyere skala-rom som viktigere enn lavere skala-rom. Dette hevder de at gjør det umulig å forske på lokale fenomener på en god måte, da politisk-økonomiske geografer alltid vil fremme at sosial aktivitet på et lokalt nivå er styrt av strukturer på den globale skala (Marston *et al.* 2005). Moore (2008) skriver at han også er bekymret for at forståelsen av skala som et ontologisk begrep, har gjort at man ofte bruker skala som noe gitt og noe som ikke kan

forandres. Dette mener Moore (2008) trekker fokuset vekk fra at skala-rom er skapt og utformet av aktører, og i en prosess som alltid er i forandring framfor noe som finnes. Den poststrukturalistiske forståelsen av skala går altså ut på at man forstår skala som en praksis og en diskurs som har effekter på sosiale, politiske og kulturelle relasjoner (MacKinnon 2011; Moore 2008). Gjennom dette mener de at man kan undersøke skala-politikk uten å bruke skala som et utgangspunkt, men isteden se på skala som kraftige og institusjonelle praksiser og diskurser, istedenfor konkrete "ting" (Moore 2008).

MacKinnons kombinerings av de to forståelsene

MacKinnon (2011) mener at politisk-økonomisk og poststrukturell tilnærming har elementer i seg som er svært like. Ut ifra noen nøkkelementer i tilnærmingene har han konstruert en samlende forståelse av skala. Dette er en forståelse som jeg kommer til å forholde meg til i denne oppgaven. Et av de viktigste skillelinjene mellom tilnærmingene, mener MacKinnon (2011), er at forskere innen den politisk-økonomiske tilnærmingen forstår skala som noe hierarkisk materielt som en ontologi, mens poststrukturalister mener at skala må forstås som en epistemologisk konstruksjon som uttrykker spesifikke sosiopolitiske ordener. MacKinnon (2011) mener at hovedproblemet med den poststrukturelle tilnærmingen er at den ofte forsøker å "tingliggjøre" den politisk-økonomiske retningens forståelse av skala. Med "tingliggjøring" mener han at poststrukturalister antyder at politisk-økonomiske geografer ser på skala som noe gitt og absolutt, der aktører opererer i lukkede skala-rom som alltid har eksistert, og som kun endrer seg ut ifra kapitalens krefter (MacKinnon 2011). Selv om dette kan være riktig i noen praksiser innen den politisk-økonomiske tilnærmingen, mener MacKinnon (2011) at dette ikke er treffende for hele feltet, da hovedobjektet til politisk-økonomiske samfunnsgeografer ikke er skala i seg selv, men hvordan materielle skala-rom er sosialt konstruert og rekonstruert, der tidligere ordninger vil påvirke i hvor stor grad og på hvilken måte sosial praksis kan rekonstruere skala.

MacKinnon baserer sitt rammeverk for hvordan vi kan forstå skala på den politisk-økonomiske tilnærmingen, men presenterer justeringer for å gi mer plass til aktørperspektivet og hvordan sosial aktivitet blir påvirket og aktivt kan påvirke romlige skalaer. For det første mener MacKinnon at for å forstå skala må en forstå hvordan politiske prosjekter har skalære aspekter og konsekvenser. Dette går ut på at skala-rom består av aktører som fungerer i et sosialt rom som befinner seg på et nivå. Her foregår det politiske prosjekter der aktørene hele tiden jobber for å kontrollere og påvirke forskjellige typer sosial aktivitet og offentlig politikk. Skala er her en del av aktiviteten, men trenger ikke nødvendigvis være hovedårsaken til at en

sosial aktivitet vedvarer eller blir endret. Det er heller aktørenes sosiale aktivitet som forandres, og da påvirker sosial praksis i rommet. (MacKinnon 2011:27-29)

Aktørenes sosiale aktivitet er også viktig i den andre betingelsen til MacKinnon for å forstå skala. Han aksepterer at skala har en epistemologisk verdi gjennom å forstå diskurser og aktørrepresentasjoner som sosialt konstruerende av prosesser og relasjoner, i og mellom skala. MacKinnon framholder at aktører likevel må forholde seg til at det finnes hierarkiske skalanivå som har ulik aktivitet og som vil påvirke sosial aktivitet i eget skala-rom. Skala har altså også en ontologisk verdi ved at man godtar at skala som en sosial konstruksjon faktisk eksisterer og vil eksistere uavhengig av individuelle aktørers forståelse av dem. Det vil si at skala er noe materielt, men at eksisterende prosesser og relasjoner i skala-rommet hele tiden vil bli utfordret av aktører, organisasjoner og bevegelser som strategisk representerer en annen praksis og en annen diskurs. (MacKinnon 2011:29-30)

I det tredje punktet forklarer MacKinnon (2011:30-31) at når aktører gjennom sosial praksis utfordrer etablerte skala-strukturer og aktiviteter, vil en eventuell sosial rekonstruksjon av praksis i skalaen være preget av tidligere etablerte skala-ordninger. Dette går ut på at den utfordrede skala-ordningen har lagt en del premisser og kjøreregler for hvilke handlingsrom aktørene i rommet har, som ved en endring vil sette rammer for den neste skala-ordningen (Brenner 2004:10-11; MacKinnon 2011:30-31). Skala blir ut ifra dette synet stivhengig i sine konfigurasjoner, og er ikke, som poststrukturalister mener, kun et subjekt for pågående prosesser for nyskaping gjennom konstruksjonen av sosiale relasjoner og identiteter (MacKinnon 2011:30-31).

Det fjerde punktet til MacKinnon om hvordan vi kan forstå skala både som noe materielt og diskursivt er gjennom hvordan nye skala-ordninger oppstår, og hvordan etablerte skala-ordninger blir konfigurert. Politisk-økonomiske samfunnsgeografer mener her at nye ordninger og strukturer både er et produkt av tidligere skala-ordninger og framvoksende romlige strategier for å rekonstruere en skala. For å tilpasse dette til den poststrukturelle tilnærmingen legger MacKinnon vekt på at konfigurasjoner av skala-ordninger skjer blant annet gjennom framvoksende sosiale og politiske prosjekter initiert av aktører som gjennom sine sosiale krefter driver frem nye prosjekter som endrer sosial aktivitet i skalaen. Gjennom slike sosiale krefter blir aktørskapet synlig når det sammenliknes med de etablerte skala-ordningene gjennom at aktører strategisk endrer praksis i skala-rom og dermed rekonstruerer skalaen. (MacKinnon 2011:31-32)

MacKinnon forsøker med dette rammeverket å skape en balanse mellom en politisk-økonomisk tilnærming og en poststrukturell tilnærming. Han fremmer en ontologisk forståelse

av skala som en sosial konstruksjon, bestående av aktørers aktivitet, der skala gjennom sosiale strategier og sosial praksis utfordrer etablerte skala-ordninger, men der etablerte skala-ordninger setter rammer og påvirker nye ordninger (MacKinnon 2011). Skala er altså på bakgrunn av dette synet en hierarkisering av vertikale rom som eksisterer, som hele tiden blir forandret, men som alltid vil påvirkes av tidligere praksis. For å kunne få en bedre forståelse for hvordan skala kan bli rekonstruert av sosial praksis og påvirket av aktører velger jeg å gå inn på to ulike teorier: teorien reskalering (*rescaling*), og Cox (1998) sin teori om hvordan man sikrer verdier i avhengighetsrom (*spaces of dependence*), ved å engasjere seg i en annen skala; såkalt engasjementsrom (*spaces of engagement*).

3.1.2 Reskalering av skala

I flernivåstyring snakker man ofte om hvordan staten fungerer som en kontrollør og premissgiver for sosio-romlige styringsnivåer på et lavere geografisk nivå (Saglie *et al.* 2015:28-30). Det vil si at om staten for eksempel vedtar en ny strategi, eller en ny lov, vil dette kunne påvirke hvordan fylkeskommunen og kommunen kan drive politikk. De lokale og regionale styringsinstitusjonene kan også påvirke statens praksis, da fylkeskommunen og kommunene i enkelte prosjekter kan ha en annen agenda enn staten, noe som kan føre til at staten er nødt til å rekonfigurere sin praksis for å ikke skape konflikt og eventuelt en endring av sosial praksis i skala-rommet (Gualini 2006). En slik prosess der en eller flere skalaer rekonstrueres av sosial praksis kalles for en reskalering. Swyngedouw definerer reskalering som:

"[...] a series of socio-spatial processes that changes the importance and role of certain geographical scales, re-asserts the importance of others, and sometimes creates entirely new significant scales" (Swyngedouw 1997:142)

Brenner (2004:10-11) bygger videre på Swyngedouws definisjon der han sier at reskalering ikke nødvendigvis betyr at en skala-formasjon blir byttet ut for en annen konfigurasjon eller at de forsvinner. Det kan også bety at det har oppstått intense sosiopolitiske konflikter der deler av en etablert skala-ordning blir rekonstruert (Brenner 2004:9-11). Hvordan og hvilke sosiale prosesser eller prosjekter som endres ved en reskalering avhenger av hva den tidligere skala-formasjonen var bygget på, og hva som er mulig å endre gjennom én spesifikk rekonstruksjon (Brenner 2004:9-11). Dette henger sammen med MacKinnons nevnte rammeverk for hvordan nye skala-ordninger preges av en stivhengighet fra tidligere skala-formasjoner.

Reskalering betyr imidlertid ikke bare at det skjer en re-allokering av formell makt, men at det skjer en restrukturering av styringsmetoder som involverer skifter i forholdet mellom for eksempel staten og samfunnet, og hvordan styringen påvirker romlige relasjoner (Gualini 2006:885). Det vil si at selv om den romlige prosessen i en styringsinstitusjon som staten, fylkeskommunen eller kommunen i stor grad er den samme, kan det skje en reskalering som påvirker deres forhold til aktører i samfunnet, som kan ha relevans for en bestemmelses betydning. Dette strekker seg utover en fysisk restrukturering, som vi blant annet ser i kommunesammenslåing som er et drastisk skala-omstrukturerende tiltak. Det handler isteden om hvordan etablerte styringsinstitusjoner gjennom endrede eksterne sosiale praksiser må forholde seg til andre institusjoner og aktører på en annen måte for å kunne opprettholde gode relasjoner og styringsmakt (Gualini 2006:885-886).

Gualini (2006:886) påpeker at reskaleringsprosesser ikke alltid trenger å være noe som er påtvunget av aktører i andre rom, men kan være noe aktører i et skala-rom påfører seg selv for å opprettholde makt. Han sammenlikner det han kaller for en eksperimentell forståelse av reskalering med hvordan et styresett fungerer. I et styresett må myndighetene hele tiden gjennom en prøve-og-feile-prosess for å finne nye løsninger for å beholde politisk stabilitet i rom preget av ustabile relasjoner (Gualini 2006:886).

"State-promoted initiatives in governance rescaling [...] face not only a challenge of societal acceptance and participation, but also that of being capable of introducing elements of institutional innovation and self-reform" (Gualini 2006:886)

Ved at statlige aktører i dette alltid selv-reformerer seg og forsøker å finne stabilitet blir altså skalaen i seg selv dynamisk og utviklende.

Om kommunen opplever en reskalering av sosial praksis i et prosjekt som er lagt til dette styringsnivået kan man sette spørsmål ved om en slik rekonfigurering fører til slutten på dette prosjektet. Kommunen hadde for eksempel før enerett på å utarbeide planer for utbygging (Røe 2017). En slik enerett på dette ansvaret har de imidlertid ikke lenger alene. I dag er det som regel private som tegner planforslagene, og, som jeg senere i oppgaven kommer nærmere inn på, kan planlegging i dag beskrives som utbyggerinitiert. Et ansvar som før tilhørte ett skala-rom har nå altså blitt et fragmentert ansvar der lokale utbyggere og andre aktører har mulighet til å initiere planprosjekter (Hanssen og Falleth 2014; Røe 2017). Enkelte prosjekter i en skala-ordning kan altså flyttes til en annen skala. Dette kalles gjerne en nedskalering/oppskalering av styring (Swyngedouw 2005:1998). I en hierarkisk nivåforståelse av skala betyr dette at aktører på en lavere skala enn den som tidligere hadde en slik sosial

aktivitet nå har, gjennom en nedskalering av sosial aktivitet, tatt over deler av dette ansvaret. Ifølge Swyngedouw (2005:1998) betyr en slik nedskalering at en sosial praksis er enten delegert, plassert eller tvunget "nedover" den hierarkiske stigen til lokale praksiser eller ordninger. Dette fører gjerne til at flere lokale aktører blir inkludert i styringsarenaen og vi er vitner til desentralisering av ansvar (Swyngedouw 2005:1998). På samme måte kan et romlig prosjekt bli delegert, plassert eller tvunget "oppover" i et flernivåstyresett (Swyngedouw 2005:1998). Da snakker man om en oppskalering. Det vil si at om for eksempel kommunal skala blir reskalert og dette fører til at et ansvar i den kommunale skala-ordningen blir tatt over av fylkeskommunen, har det skjedd en oppskalering av ansvar.

Reskalering kan dermed både forstås som en prosess der en eller flere skalaer preges av en endring i sosial aktivitet eller i sin påvirkningskraft, som enten skyldes andres sosiale praksis, eller egen strategisk utvikling. Dette gjør reskalering, i tråd med MacKinnons tolkning av begrepet skala, både til noe materielt og aktørpreget. For å kunne få en større forståelse for hvorfor slike endringsprosesser skjer skal jeg nedenfor diskutere hva som gjør at aktører ser det som nødvendig å endre sosial aktivitet i skala-rom.

3.1.3 Avhengighetsrom og engasjementsrom

Begrepet reskalering kan fremstå som et materielt konsept. Som jeg har vist ovenfor finnes det mange måter et skala-rom kan reskaleres på, men uten å knytte spesifikke eksempler til denne rekonfigureringen av skala, kan skala-rom virke aktørløse. For å kunne vise til hvordan reskaleringsprosesser faktisk også er aktørpreget vil jeg anvende Cox (1998) sin teori om avhengighetsrom og engasjementsrom. Cox tar utgangspunkt i et av de mest sentrale begrepene innen teoriene omhandlende skala; *scalejumping* (skala-hopp). Teorien ble utviklet tidlig på 1990-tallet av Neil Smith, og går ut på at sosiale aktører som utgjør en del av den sosiale aktiviteten i et skala-rom kan skifte, eller "hoppe", til et annet skala-rom for å kunne rekonstruere skala-ordninger og oppnå økt makt over andre skala-rom (Herod 2011:21; Smith 2003:229). Han definerer begrepet som "[...] the reorganization of specific kinds of social interaction at a higher scale and therefore over a wider terrain, breaking the fixity of given scales" (Smith 2003:229). På denne måten viste Smith (2003:229) at skala-rom ikke opererte i et vakuum eller var absolutte, men faktisk kunne bli reproduisert gjennom at sosiale aktører kunne skifte rom og endre sosial praksis.

Cox (1998) mener at Smiths teori om skala-hopp kan utfordres, fordi den behandler skala-rom som helt adskilte, der det kan virke som om aktørene gir fra seg sin aktivitet i et rom

for å kunne være aktiv i et annet. Han mener også, som Smiths definisjon tilsier, at aktører ikke bare burde kunne "hoppe oppover" i skala-hierarkiet, da dette, i siste instans vil føre til at all politikk foregår i de øverste skala-rommene, selv om virkeligheten tilsier at de nedre delene kan være like viktige (Cox 1998). I tillegg mener Cox (1998) at Smith ikke går dypt nok inn i akkurat hvorfor man skifter skala, og ønsker gjennom bruk av teorien om avhengighetsrom og engasjementsrom å forstå hvorfor aktører ser det som nødvendig å skape nettverk på tvers av skala.

Et avhengighetsrom er, ifølge Cox (1998), rom der én aktør har essensielle interesser. Det som gjør dette rommet så viktig for aktøren, er at det finnes spesifikke lokale sosiale relasjoner som gjør at enkeltaktøren blir avhengig av de stedsspesifikke forholdene for å sikre muligheter til å oppnå individuelle mål (Cox 1998:2). Av den grunn har ikke avhengighetsrommet til aktøren noen substitutter, som gjør at man ikke kan eller har mulighet til å finne de samme kvalitetene som oppfyller aktørens krav i andre rom (Cox 1998:2). Avhengighetsrommet er imidlertid alltid under konstant press. Dette mener Cox (1998:5) henger sammen med Harveys (1989, 2005) forståelse av kapitalens immobilitet og mobilitet. I et avhengighetsrom vil kapitalen være immobil. Ressurser kan for eksempel være bundet opp i en fabrikk, i en stedsspesifikk kunnskap, i bolig, i arbeid eller på et sted på bakgrunn av juridisk bindende reguleringer (Cox 1998:5; Harvey 1989:10-11). Men samtidig som kapitalen er immobil i avhengighetsrom, er den ofte også mobil på tvers av skala. Dette henger sammen med den politisk-økonomiske forståelsen av kapitalen, der kapitalen hele tiden søker etter nye rom for å skape profitt (Cox 1998:5; Harvey 2005). Dette "truer" rom med immobil kapital, da aktørers avhengighetsrom kan bli utkonkurrert av et annet rom med potensielt høyere fortjenestemargin (D'albergo, Lefèvre og Ye 2017:5). Derfor viser Cox (1998) til at aktører ofte har interesse av å operere i et eller flere andre skala-rom for å sikre interessene man har i avhengighetsrommet.

I flernivåstyring skiller man gjerne mellom hvilken geografisk skala de ulike styringsinstitusjonene har ansvar for og administrativt kontroll over (Fiva, Sørensen og Hagen 2014). Det vil si at kommunen har kontroll over lokal skala, mens institusjonen i det regionale skala-rommet; Fylkeskommunen, styrer over et større område, som dekker flere kommuner innenfor samme fylke. Slike institusjoner er i seg selv også bestående av aktører og har som lokale aktører også interesse av å sikre interesser i sitt avhengighetsrom. Harvey (1989:11) skriver at styring i seg selv har som hovedoppgave å sikre lokale strømninger av den mobile og fleksible kapitalen, gjennom produksjon, konsum og finans. Derfor må styringsinstitusjoner hele tiden forsøke å være innovative for å oppnå økonomisk gevinst og politisk stabilitet

(Harvey 1989:11). Fylket har altså interesser og kontroll over en høyere skala enn kommunen. For en lokal aktør som for eksempel eier en fabrikk i sitt avhengighetsrom, vil dette si at om fabrikkieren ser muligheten for at det kan komme flere fabrikker i andre kommuner i fylket de opererer i, kan aktøren forsøke å skape en relasjon og påvirke aktører på det regionale skalarommet, for å motvirke mobiliteten til kapitalen vekk fra avhengighetsrommet. På denne måten "hopper" ikke aktøren i skala, men engasjerer seg i flere rom samtidig for å sikre interesser i avhengighetsrommet (Cox 1998). Definisjonen av et engasjementsrom blir dermed: "[...] the space in which the politics of securing a space of dependence unfolds" (Cox 1998:2).

Når aktører engasjerer seg i flere skala-rom på denne måten, tilsier Smiths (2003) teori om skala-hopp som nevnt at aktøren alltid vil forsøke å "hoppe oppover" i det skalære hierarkiet for å oppnå påvirkningskraft over et større nedslagsfelt. Cox sier imidlertid at engasjementsrommet "[...] may be at a more global scale than the space of dependence, as per the idea of *jumping scale*, but it may not be" (Cox 1998:2). Aktører kan altså også forsøke å engasjere seg på et lavere skala-nivå for å sikre sine romlige interesser (Cox 1998:17-18). Dette kan for eksempel skje ved at fylkeskommunale aktører engasjerer seg i kommunale avgjørelser for å sikre at regionale krav eller ønsker blir oppfylt.

Et engasjementsrom trenger ikke nødvendigvis å være en styringsinstitusjon, som offentlige myndigheter, da det også kan være snakk om at aktører påvirker en annen skala enn avhengighetsrommet, gjennom media, eller alliansebygging mellom aktører med lik interesse (Cox 1998:2, 17-18; D'albergo *et al.* 2017). Dette gjør at det finnes mange skala-rom aktører kan engasjere seg i for å sikre interesser i avhengighetsrommet. Cox (1998) viser dermed til hvordan aktører ikke bare forholder seg til en hierarkisk skala, men skaper et nettverk på tvers av skala. Av den grunn kan teorien om avhengighetsrom og engasjementsrom tolkes som en modell for å forstå aktørers mobilitet mellom skala-rom for å sikre immobile interesser. Teorien tar utgangspunkt i at det finnes materielle hierarkiske skala-strukturer, men viser gjennom aktørers mobilitet at skala-rom opererer sammen som nettverk på prosjekter gjennom aktørene (Cox 1998). Som MacKinnon, kan altså også Cox sies å tilnærme seg begrepet skala som rom som ikke er absolutt hierarkiske eller operer i vakuum, men som blir hierarkiske gjennom skalære prosjekter, og som da igjen leder til at rom reskaleres blant annet gjennom aktørers engasjement på tvers av skala for å sikre avhengighetsrom. Skala er med dette et godt utgangspunkt for å forstå hvordan aktører og institusjoner ofte samarbeider i en samstyring og i planlegging for å sikre egne romlige interesser. Jeg skal i det etterfølgende delkapittelet diskutere teoriene som omhandler disse to begrepene.

3.2 Samstyring og planlegging

Jeg vil her se nærmere på hvordan styring i norsk demokratisk planlegging foregår på bakgrunn av forskningen på planlegging og planleggingsprosesser. Først og fremst vil det være interessant å se hvordan planlegging er koblet til samstyring. Samstyring er et meget omdiskutert begrep (Shirlow 2009). I likhet med teorien om skala finnes det også innen forskning på samstyring teoretiske posisjoner om hvordan dette skiftet (til samstyring) skjedde og hvordan styring foregår i dag (Shirlow 2009). Jeg kan ikke gå inn på hele denne diskusjonen, men det er interessant å se på noen hovedtrekk ved begrepet samstyring og hvordan dagens samstyring preges av nyliberale praksiser.

Deretter vil jeg diskutere styring i norsk demokratisk planlegging. Her har, som nevnt i kapittel 2.2, kommunen, overordnede myndigheter, markedsaktører og sivilsamfunn viktige roller. De påvirker hverandre, men kjemper også en interessekamp seg imellom. Norsk planleggingspraksis kan deles inn i tre former for styringslogikk, som hver har påvirket og påvirker hvordan planleggingsprosessen har utviklet seg og foregår i dag. Disse er den *hierarkiske*, den *markedsorienterte* og den *nettverksorienterte styringslogikken* (Saglie *et al.* 2015). Den hierarkiske styringslogikken baserer seg på den rasjonelle offentlige myndighet, mens den markedsorienterte og nettverksorienterte kan sies å springe ut fra en nyliberal tankegang og teorier knyttet til demokratisering av planprosessene (Bouckaert *et al.* 2010a).

3.2.1 Samstyring

Styring forbindes ofte med beslutninger i offentlige flernivåstyresett, der staten styrer det som skal skje i landet, fylkeskommunen i regionen og kommunen styrer på det lokale nivået. Dette er imidlertid bare delvis riktig. I de siste tiårene av forrige århundre skjedde det en reskalering av styring, der man gikk fra det en kaller hierarkisk styring, til økt grad av samstyring. Dette kalles i teorien for overgangen fra *government* til *governance* (Rhodes 1997). I norsk sammenheng blir *governance* ofte oversatt enten til ordet nettverksstyring, samstyring eller bare styring. For å unngå mulig sammenblanding med begrepet nettverksorientert styringslogikk og styring generelt, velger jeg, som nevnt i kapittel 1.2, å forholde meg til Røiseland og Vabo (2008a) sin norske oversettelse av begrepet *governance*; samstyring.

Røiseland og Vabo følger og oversetter Pierre og Peters (2005) sin definisjon av samstyring. Samstyring defineres her som "den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening" (Peters og Pierre i Røiseland og Vabo 2008a:90). Røiseland og Vabo (2008a:91) skriver at denne definisjonen av

samstyring inneholder tre trekk som er vesentlige for å forstå dagens styringsystem. For det første sier de at samstyring innebærer en ny form for koordinering, der styringsmakten inkluderer flere aktører, både offentlige og private, som ikke alene vil ha tilstrekkelig kunnskap eller kapasitet til å dominere (Røiseland og Vabo 2008a:91). Fra at styring var det offentliges ansvar, har dermed ansvaret gjennom overgangen til samstyringen blitt skjøvet "oppover" mot globale institusjoner, "nedover" mot underordnede forvaltningsnivåer, og "utover" mot sivilsamfunn og markedsaktører (Jessop 2002). Dette har gjort at de vertikale relasjonene som karakteriserte hierarkisk styring er, i økende grad blitt supplert, eller erstattet, av horisontale relasjoner (Jessop 2002; Osborne 2010).

For det andre påpeker Røiseland og Vabo (2008a:91) at siden ingen av aktørene eller institusjonene kan dominere alene, skapes det en gjensidig avhengighet mellom de. Av den grunn må man basere seg på prosesser som i større grad inneholder forhandlinger for å nå en konsensus. Jessop (2002) viser til at offentlige aktører i større grad, gjennom slike forhandlinger, får en rolle som meta-styrere. Det vil si at de inntar en veilederrolle, der de skaper rammer og arenaer for samhandling, og legger til rette for koordineringsprosesser som involverer alle interessenter i en sak (Osborne 2010).

For det tredje hevder Røiseland og Vabo (2008a:91) at selv om flere aktører er med på å styre, har de offentlige hierarkiske styringsinstitusjonene fortsatt stor betydning. For selv om det er flere aktive aktører i ulike rom som samhandler om hvordan man faktisk skal styre og utvikle samfunnet, er det likevel viktig for samfunnet med et helhetlig perspektiv på utviklingen, og dermed en representativ myndighet som kontrollerer og beslutter ut ifra lover og regler (Røiseland og Vabo 2008a, 2008b). Det offentlige har her spesielt to hovedoppgaver: "[to establish] a regime of accumulation and social regulation" (Shirlow 2009:41).

Et akkumulasjonsregime vil si at styringen handler om, i likhet med Harveys (1989:11) nevnte forståelse, å søke økonomisk utvikling gjennom å sikre lokale strømninger av den mobile kapitalen. Denne kapitalen forsøkes "fanges" i et marked. Her er aktørenes levebrød basert på tilbud og etterspørsel, og man er avhengig av profitt for å kunne overleve. Markedsaktører opererer imidlertid ut ifra noen spilleregler for at markedet skal kunne være økonomisk bærekraftig på sikt. Av den grunn er det også viktig at myndighetene ikke bare sikrer lokale strømninger av kapital, men også kontrollerer aktørene som er en del av slike strømninger (Shirlow 2009).

Det offentliges ansvar i samstyring som sosial regulering handler på den andre siden om at myndighetene må bruke sin makt og kapasitet til å skape velferd for befolkningen gjennom god samfunnsutvikling (Shirlow 2009). I dette ligger det et fokus på demokratiske

prinsipper med folkevalgte myndigheter, at samfunnsaktører som markedsaktører og sivilsamfunn blir hørt og får delta i offentlige saksprosesser, og at innbyggere identifiserer sin velferd med en myndighets autoritetsmakt (Shirlow 2009).

Nyliberal påvirkning på styring

Men hva innebærer en slik endring av samfunnsstyring, og hvilke krefter ligger bak overgangen fra *government* til *governance*? For samtidig som begrepet samstyring inneholder demokratiske prinsipper, der man tillater en direkte deltakelse i styringsprosesser, har også kritiske teoretikere som blant annet Harvey (2005), Jessop (2002), Peck, Theodore og Brenner (2009), og Rhodes (1997), sett på hvordan en slik reskalering prosess er preget av en "uthuling" av det offentliges myndighet. Denne prosessen mener de skyldtes inntoget av en nyliberal ideologi.

Nyliberalisme bygger på idéen om *Laissez-Faire*, der økonomien vil fungere best når den blir overlatt til seg selv (Gallaher 2009:152). På bakgrunn av dette handler nyliberale praksiser om at samfunnets velferd best kan skapes og opprettholdes gjennom liberalisering og utvidelse av individuelle friheter (Harvey 2005:2). Myndighetene skal ikke intervensjon i markedet utover det å være en kontrollfunksjon som sikrer eiendomsretten, et fritt marked, fri handel, samt yte velferdstjenester til de absolutt fattigste i samfunnet (Harvey 2005:2). Videre intervensjon vil ut ifra den nyliberale tanke, kunne skade markedets potensiale og være hemmende for myndighetenes "objektive" funksjon (Harvey 2005:2). Fordi myndighetene umulig kan inneha nok informasjon om markedets og samfunnets kompleksitet, sies det at velferden best blir opprettholdt gjennom konkurranse og liberal økonomisk utvikling (Harvey 2005:2), og ikke gjennom statlig styring. Isteden skal markedet kunne skape nok strømninger av kapital til at slike strømninger, uten statlig fordeling av goder, "sildrer ned" (*trickle down*) til resten av befolkningen (Harvey 2005:64-65).

Nyliberalismen har blitt kritisert av mange og på mange punkter. Peck *et al.* (2009) trekker frem at nyliberale praksiser har begrenset fordeling av velstand, der manglende redistribusjon av goder, og økt risiko for feilslåtte spekulative økonomiske investeringer for myndigheter (Harvey 1989), har ført til at det nyliberale prosjektet har skapt mønstre som fremmer de økonomiske "elitene" fremfor den brede befolkningens velferd.

Samstyring bygger på mange av de samme prinsippene som den nyliberale ideologien står for, med økt ansvar til private aktører og en fragmentert stat som sprer ansvar til lokale forvaltningsnivåer og til internasjonale institusjoner som sikrer fri handel (Harvey 2005; Jessop 2002). Likheten kan skyldes at nyliberalismen gjorde sitt inntog i styringsprosesser på samme

tid som vi opplevde reskaleringen av styringssystemet fra hierarkisk styring til samstyring. Ideologien regnes ofte for å være en av hovedårsakene til at samstyring i det hele tatt ble utviklet (Harvey 2005). Før nyliberalismen ble den rådende ideologien for økonomisk utvikling, var den Keynesianske økonomiske modellen foretrukket. Målet var en sterk stat som holdt økonomien stabil gjennom blant annet styringsrenten, og der arbeidstakeres lønninger skulle tilpasses den økonomiske produktiviteten (Gallaher 2009:153). Sentrale aktører, eller "eliter" som Harvey (2005) kaller dem, ønsket imidlertid større økonomisk frihet for en ekspansiv akkumulasjon i økonomien, for å sikre innovasjonskraft, hindre misbruk av velferdsgoder, og unngå subsidiering av lokal næring (Gallaher 2009:153). Dermed oppsto det gjennom press fra store institusjoner, deler av academia og sentrale aktører, en endring i styringen av en økonomi i stagnasjon (Harvey 2005).

Ikke fullstendig *Laissez-Faire*

I land som Norge har imidlertid resultatet ikke vært at økonomien kun er basert på de nyliberale praksisene. Staten er delt opp i styringsinstitusjoner som fortsatt står sterkt, der styringsrenten fortsatt brukes som stabilisator, og der det offentlige fortsatt har en sosial funksjon som fordeler av velferdsgoder og stønader (Røiseland og Vabo 2008a). Dermed har ikke reskaleringen av staten ført til en total transformasjon av institusjonelle praksiser, men har blitt påvirket av tidligere skala-ordninger i hvor stor grad og på hvilken måte styringssystemet har kunnet blitt utfordret. Samtidig mener Harvey (2005:3) at den nyliberale ideologien har blitt en dominerende diskurs og at mange mennesker i dag ser dens verdier som grunnleggende for hvordan samfunnet styres og fungerer. Nyliberalisme, som en internalisert verdi, har dermed festet seg i samfunnet som

"[...] an ethic in itself, capable of acting as a guide to all human action and [a substitution] for all previously held ethical beliefs, [...] and it seeks to bring all human action into the domain of the market" (Harvey 2005:3)

Peck *et al.* (2009) skriver at nyliberalisme i praktisk styring ikke må ses som noe rent ideologisk. Isteden mener de at vi må se på nyliberalisme som en prosess eller et mønster som blir praktisert i et varierende landskap, eller kontekster preget av heterogenitet (Peck *et al.* 2009). Det vil si at nyliberalisme blir en praksis utviklet gjennom kontekstuel forankrede institusjoners og aktørers tolkninger og implementering av ideologiens potensiale (Peck *et al.* 2009). Dette gjør den nyliberale reskaleringsprosessen av styringsrom til et prosjekt mer enn en ideologi (Harvey 2005:19). Myndighetene blir dermed enten presset av sosial praksis i andre

skala-rom, eller tar eget initiativ med utgangspunkt i den dominante diskursen, til å erstatte institusjonelle og sosiale skala-ordninger forbundet med Keynes modell, med en restrukturerende institusjonell og statlig sosial aktivitet forbundet med nyliberale praksiser (Peck og Tickell i Guarneros-Meza og Geddes 2010:116). Peck *et al.* (2009, 55-57) refererer til denne transformasjonen som en "kreativ nedbygging" (eller destruksjon), der eksisterende skala-ordninger blir "erstattet" (*roll in*) av politisk-økonomiske reguleringer basert på markedsorientert økonomisk vekst, kapitalorientert styring og kommodifisering (*roll out*).

Utviklingen av samstyring fra den hierarkiske styringen er altså, ifølge kritisk teori, knyttet til skiftet fra den Keynesianske økonomiske modellen til nyliberalisme. Skiftet har verken skjedd plutselig eller på en totalt transformerende måte, men er et prosjekt som prosessuelt påvirker samfunnets politikk og verdier gjennom kontekstavhengig fortolkning og implementering. Dette gjør at nyliberale prosesser kan lede til ulike kontekstuelle praksiser som avhenger av tidligere skala-ordninger og i hvor stor grad tidligere etablerte styringsformer fortsatt er forankret i samfunnet. Jeg skal nå se nærmere på hvordan en slik utvikling av samstyring har påvirket norsk demokratisk planleggingsprosess.

3.2.2 Planlegging

Planlegging som begrep kan defineres som "[...] an intervention with an intention to alter the existing course of events" (Fainstein og DeFilippis 2016:8). Planlegging handler altså om å endre for å forbedre. Mer spesifikt kan en si at planlegging er en organisert aktivitet hvor aktører utformer framtidsrettede mål, og strategier og tiltak for å nå satte mål (Aarsæther, Falleth, Nyseth og Kristiansen 2012:15). Planlegging er dermed en viktig del av styringen i samfunnet. Det vil si at også planlegging som form, i likhet med styring, har forandret seg de siste tiårene. Ifølge Harvey (1989) har vi spesielt sett en nyliberal utvikling i offentlig planleggingen av byer og byområder. Fra en situasjon der offentlig styring har vært basert på mål gitt av overordnede planer, har lokale myndigheter i større grad blitt avhengige av markedet for å "fange" og tiltrekke seg den mobile kapitalen. Han, og flere andre teoretikere, har gitt det nyliberale regimet betegnelsen *entreprenørpolitikk* (Harvey 1989). Denne teorien tar utgangspunkt i at nyliberale praksiser har omformet offentlig styring slik at synet på politikkenes objekt, "byen", har endret seg. Lokale myndigheters styringspraksiser har her, ifølge Harvey (1989), blitt transformert til å bli en tilrettelegger og en rammesetter for markedsaktører, der markedsaktørene har tatt over ansvaret som utvikler av arealplanforslag

og utbyggere (Hall 2014:415-418; Hanssen og Falleth 2014). Dette er oppgaver som under den hierarkiske styringen var et offentlig ansvar.

En av årsakene til en slik endring kan være at offentlig planlegging har blitt kraftig kritisert de siste tiårene av både media, politikere, sivilsamfunn og akademia (Klosterman 2016). Spesielt rettes kritikken mot upopulære og lite forankrede beslutninger, samt et byråkrati som ikke har hatt en effektivitet som samsvarer med samfunnets forventninger og ønsker (Klosterman 2016). Resultatet har vært reduksjon av ressurser og ansvar til planleggingstjenester, reformer for å hindre byråkratisk treghet og økt inkludering av private aktører (Hall 2014:415-442). Hall oppsummerer transformasjonen innen planlegging på denne måten:

"Conventional planning, the use of plans and regulations to guide the use of land, seemed more and more discredited. Instead, planning turned from regulating to urban growth, to encouraging it by any and every possible means. Cities, the new message rang loud and clear, were machines for wealth creation; the first and chief aim of planning must be to oil the machinery. The planner increasingly identified with his traditional adversary, the developer; the gamekeeper turned poacher." (Hall 2014:415)

Overgangen til samstyring har altså gitt markedsaktører en sterkere posisjon i planlegging. Klosterman (2016) stiller seg dermed spørsmålet: Hvorfor trenger vi egentlig offentlig planlegging? Offentlig planlegging har ut ifra det tradisjonelle pluralistiske synet en viktig rolle i å balansere fordeling av goder og motvirkning av skadelige miljøkonsekvenser, opp mot økonomisk akkumulasjon (Klosterman 2016). Gjennom å promotere samfunnsinteresser, sikre offentlig og privat informasjonsspredning, og fordele goder der markedet kommer til kort, er dermed offentlig sektor en viktig institusjon for å sikre en bærekraftig utvikling gjennom planlegging (Klosterman 2016).

Styringslogikkene i norsk planlegging

I Norge er, som tidligere nevnt, kommunen den viktigste styringsinstitusjonen for planlegging (Falleth og Saglie 2012). Kommunen har her beslutningsmyndighet i arealsaker, noe som blant annet vil si at de har ansvar for å vedta alle kommunale arealplaner. Dette tilsier at myndighetene fortsatt har en sterk rolle innen norsk planlegging. Hanssen og Falleth (2014) skriver at norsk demokratisk planlegging, i likhet med planleggingen i andre land, kan sies å være mer markedsorientert enn tidligere. Dette er et resultat av økt delegering av ansvar til markedsaktører og at forhandlinger og avtaler mellom offentlig og privat sektor hyppigere inngås (Hanssen og Falleth 2014). Sager (2009:65) støtter Hanssens og Falleths utsagn og

skriver at markedsorientert styring har hatt stor politisk-økonomisk innflytelse på offentlig styring i Norge, der styring er blitt sterkt knyttet til markedsprinsipper for å oppnå lokale konkurransefordeler. Samtidig hevder Sager (2009) at samstyringens devaluering og deregulering av offentlig ansvar og makt, har ført til at sivilsamfunnet i større grad har fått innpass og medvirkningsmuligheter i norsk kommunal planlegging. Samstyringen kan altså sies å ha forandret kommunens ansvarsområder, der markeds konkurranse og forhandlingsperspektivet er blitt en større del av offentlig forvaltning. Dette gjør at vi kan snakke om tre ulike former for styring i norsk planlegging: den *hierarkiske styringslogikken*; den *markedsorienterte styringslogikken*; og den *nettverksorienterte styringslogikken* (Saglie *et al.* 2015). Disse "styringslagene" er verken fullstendig motstridende eller fullt ut kompatible (Christensen og Læg Reid 2007b; Meuleman 2008; Osborne 2010), men er alle tre en del av det som utgjør offentlig planlegging i norsk kontekst (Saglie *et al.* 2015).

Hierarkisk styringslogikk

Den første styringslogikken jeg skal se på er den hierarkiske. Hierarkisk styringslogikk kan forklares som en modell der offentlig sektor har en kontroll- og kommandofunksjon (Bouckaert *et al.* 2010a). Som idealtipe skal offentlig sektor, gjennom klare regler og rutiner gjennomføre all form for planlegging (Meuleman 2008). Tanken er at planleggingen skal kunne standardiseres og sikre at alle planfaglige bestemmelser og arbeid blir gjort i henhold til de helhetlige mål man har satt. Dette baserer seg på det weberianske byråkratiet, der det administrative leddet i en offentlig forvaltning arbeider ut ifra en instrumentell rasjonalitet (Bouckaert, Peters og Verhoest 2010b; Falleth og Saglie 2012). Hudson, Galloway og Kaufman (1979) har hevdet at instrumentell rasjonalitet, eller synoptisk planlegging som de kaller det, er dominerende for planlegging. Her har planleggerne som jobb å sette mål for prosessen, identifisere politiske alternativer, evaluere hvordan man kan nå disse målene ut ifra gitte lover og regler, og til sist implementere målene i praksis (Hudson *et al.* 1979). Planleggerne forholder seg nærmest positivistisk til planlegging ved bruk av instrumentell rasjonalitet, der grunnlaget for planens utforming er basert på systembaserte reguleringer og matematiske modeller (Hudson *et al.* 1979). Den synoptiske planleggingens kvalitet ligger dermed i dens enkle og forståelige utforming og bruk.

Røe (2017) skriver at denne formen for planlegging kan trekkes tilbake til den modernistiske perioden innen byplanlegging. Den modernistiske byplanleggingen strekker seg tilbake til starten på 1900-tallet, men var mest dominerende i de første tiårene etter andre verdenskrig (Røe 2017:239-241). Mest kjent er kanskje prosjektene til byplanleggeren Robert

Moses som i løpet av fem tiår (fra 30-tallet til og med 60-tallet) fornyet store deler av New Yorks fysiske infrastruktur (Hall 2014:277-278, 329). Men også i Norge ble planleggingen preget av instrumentell rasjonalisme. For å sikre helhetlig planlegging valgte myndighetene å ta kontroll over hele planleggingsprosessen, samt store deler av bolig- og infrastrukturutbyggingen (Røe 2017). Denne planleggingsformen gjorde at myndighetene fikk en utpreget *hands on*-rolle i byutviklingen, der de arbeidet detaljert med planene (Hanssen 2012; Røe 2017). Resultatet var en planlegging som kun ble utført av det offentlige, til dels uten inkludering av andre aktører. Planleggere blir innen den hierarkiske styringslogikken og rasjonalistiske planleggingsmodellen dermed å regne som eksperter i den offentlige forvaltningens autoritetsregime, mens innbyggere og markedsaktører er subjekter for planleggingen (Meuleman 2008).

Saglie *et al.* (2015) hevder at den hierarkiske styringslogikken fortsatt ligger i den norske planleggingens kjerne. Dette har sammenheng med kommunens sterke rolle i norsk flernivåstyring. Kommunen opererer nemlig som suveren arealplanaktør (se kapittel 2.2.3). Det vil si at kommunen formulerer hvilke mål de ser som viktige for samfunnets utvikling, før administrasjonen utarbeider overordnede planer som er i tråd med lover og regler, etterfulgt av at politiske aktører i kommunen til slutt vedtar planene for å realisere målene i reelle prosjekter. Disse planene legger så rammene for mer detaljerte planer (detaljplaner), som i stor grad utarbeides av private aktører, men vedtas politisk (Saglie *et al.* 2015). Dette er ansvarsområder som har vedvart, selv etter inntoget av samstyringens praksiser. Spesielt ser vi dette i kommunens overordnede planer som kommuneplanens arealdel. Kommunal planlegging er imidlertid ikke fullstendig uavhengig av andre interessenter, verken i dagens planlegging eller i den hierarkiske styringslogikken. For det første svarer kommunen til befolkningen. Tar man utgangspunkt i Meulemans (2008) tolkning av at befolkningen kun er subjekter for planlegging i den hierarkiske styringslogikken, så kan befolkningen i liten grad bidra i selve planleggingsprosessen. Isteden er det offentlige aktører, som ut ifra sin kunnskap og sitt syn som har som mål å skape gode samfunn. Her har befolkningen likevel en juridisk makt til å indirekte delta gjennom stemmeretten (Saglie *et al.* 2015). Det vil si at den hierarkiske styringslogikken inkluderer visse demokratiske prinsipper, da man gjennom valg velger politiske representanter. Folkevalgte politikere er av den grunn avhengige av å finne populære rammeløsninger i det lange løp, for å ha muligheten til å bli gjenvalgt. I Norge har også sivilsamfunnet, som nevnt i kapittel 2.2.3 og som jeg kommer nærmere tilbake til senere, en juridisk rett å direkte kunne delta i planprosesser.

For det andre er kommunene avhengige av å følge lover og reguleringer bestemt på et høyere administrativt nivå (Saglie *et al.* 2015). Som nevnt har Norge et flernivåsystem for styring, delt inn i stat, fylkeskommune og kommune. Overordnede myndigheter fungerer her som kontrollør og veileder (se kapittel 2.2), der man ut ifra nasjonale lover, som for eksempel Plan- og bygningsloven, nasjonale retningslinjer, og regionale krav, skal sikre en ønsket samfunnsutvikling. Om kommunen bryter dette, kan de forvente innsigelser fra overordnede institusjoner, noe som stopper, eller endrer et eventuelt kommunalt vedtak.

Markedsorientert styringslogikk

Den markedsorienterte styringslogikken vokste fram parallelt med den nyliberale transformasjonen fra hierarkisk styring til samstyring på 1980- og 1990-tallet (Christensen og Læg Reid 2007a:1). Som en kritikk av det tradisjonelle politisk-administrative systemet, har framveksten av denne logikken påvirket offentlig sektors rolle som koordinerende styringsinstitusjon. Spesielt rettes kritikken mot ineffektiviteten i byråkratiet, og at offentlig planlegging hindret markedsaktørers mulighet til å få utløp for sitt vekst-potensiale (Sager 2009). Resultatet har vært en reform av offentlig sektor, der den markedsorienterte styringsmodellen *New Public Management* (NPM) gradvis har fått større betydning for styring og planlegging (Christensen og Læg Reid 2007a).

Grunntanken bak NPM er at markedets rasjonalitet i å sikre private interesser, er overførbart og like effektivt i samfunnsplanlegging (Sager 2009:71). Gjennom konkurranseutsetting av offentlige tjenester og en strategisk mål-middel-orientering, skal samfunnets interesser her bli oppfylt mest effektivt ved NPM (Falleth og Saglie 2012). Offentlige myndigheter skal transformeres fra å bedrive mer eller mindre autoritær planlegging til å planlegge basert på markedets etterspørsel, eller pris (Meuleman 2008:1). Det innebærer en fristilling, eller privatisering av offentlige selskaper slik at offentlige tjenester blir en del av det frie marked. Det offentlige får i større grad en *hands off*-rolle der kommunen framfor å føre den ekspertbaserte planleggingen, tar utgangspunkt i å politisk definere mål, for så å administrativt konkurranseutsette oppgaven eller tjenesten til en egnet privat utfører (Falleth og Saglie 2012:90-91; Hanssen 2012:27). Sager (2009:69) skriver at NPM-reformen dermed baserer seg på en styring lik det Harvey (1989) beskriver som entreprenørpolitikk, der rollen som fordelingsinstitusjon til lokal næring og befolkning, samt tilbyder av tjenester, rekonstrueres til en funksjon som økonomisk tilrettelegger for å sikre arbeidsplasser gjennom økonomisk vekst. Med dette blir planlegging avpolitisert, slik at politikerne kun skal ha en strategisk rolle for å oppnå mål, og ikke en styringsrolle (Sager 2009). Politikere skal altså

istedenfor å detaljstyre prosessen, konsentrere seg om hvilke mål som vil være viktige for å sikre lokal økonomisk vekst. Tanken er at planlegging skal få legitimitet gjennom det Sager (2009) kaller *output*. Det vil si at de effektene den effektive planleggingen resulterer i skal ha større betydning enn hvordan man kom fram til konklusjonen (Sager 2009). Dermed blir offentlige myndigheter strategisk målsetter og bestillere av tjenester, befolkningen blir kunder for planleggingens resultater, mens markedet blir bestemmende for hvilken politikk som skal utvikles (Hanssen 2012; Meuleman 2008; Sager 2009). Markedsorientert styringslogikk setter altså markedsaktører i en svært viktig rolle der de disiplinerer politikken, i motsetning til under hierarkisk styringslogikk der det er omvendt (Sager 2009:70).

En av de viktigste faktorene i dreiningen mot en markedsorientert gjennomføringsmodell i norsk planlegging, har vært åpningen av offentlig sektors planleggingsmonopol (Hanssen 2012). I Plan- og bygningsloven fra 1985 ble det vedtatt at private aktører selv kunne utvikle og sende inn forslag til reguleringsplaner (Saglie *et al.* 2015). Privat-initierte forslag skulle på lik linje behandles av kommunestyret, og både befolkningen og private entreprenører kunne overta den tidligere offentlige oppgaven. Faktisk var meningen med åpningen av det offentlige planleggingsmonopolet at sivilsamfunnsaktører skulle kunne bidra med forslag (Hanssen og Falleth 2014). Bakgrunnen var at det fra 1970 ble knyttet stor kritikk til at offentlig sektor bedrev en ovenfra-og-ned-styring, til tross for liberale diskursive verdier i befolkningen (Falleth *et al.* 2010). Resultatet av åpningen var at private entreprenører utnyttet denne muligheten, slik at de i dag står for 90 prosent av alle reguleringsplanforslag i Norge (Hanssen og Falleth 2014). Hanssen (2012:42) hevder at Norge dermed har, med Plan- og bygningsloven fra 1985, gått lengst i verden med å implementere private utbyggere i den lokale planleggingsprosessen. Hanssen og Falleth (2014) betegner norsk planlegging dermed som sterkt influert av markedsorientert styringslogikk, og beskriver den som en utbyggerinitiert prosess.

Konsekvensene av en utbyggerinitiert planlegging har vært en endring av den kommunale planleggerrollen. Planleggerne er blitt nødt til å forholde seg til markedsaktørers ønsker og ideer for å sikre at planforslagene følger politiske mål, framfor å utøve planlegging og utarbeide helhetlige planer selv (Sager 2009). Politikerne har også fått mindre detaljkunnskap om enkeltprosjekter i underliggende etater, og arbeider i større grad med strategiske mål (Hanssen 2012). Det vil si at NPM, med administrative planleggere som oppfølgere av markedsaktører og politikerne som strategisk målsetter, har hatt stor innflytelse på norsk planlegging. NPM betyr imidlertid ikke at all planlegging er blitt liberalisert, som ideen om *Laissez-Faire* antyder. NPM har isteden gradvis ført til en innføring av nyliberale

praksiser i den offentlige forvaltningen. Lokale entreprenører må fortsatt forholde seg til offentlige mål og vedtaksgodkjenning, og er dermed avhengige av offentlige myndigheter for å få gjennomført sine prosjekter (Saglie *et al.* 2015).

På den andre siden har NPM-reformen ført til at det offentlige har privatisert og konkurransetsatt tidligere offentlige selskaper (Hanssen 2012). Blant disse finner vi spesielt mange utbyggere, og boligbyggelag, som arbeidet for det offentlige, før dereguleringen og kommodifiseringen av boligmarkedet på 1980-tallet (Fiskaa 2009; Røe 2017). Disse tidligere offentlige entreprenørene, som arbeidet ut fra helhetlige og svært detaljerte offentlige generalplaner, konkurrerer i dag på lik linje med private utbyggerselskaper. Årsaken til dette er at det offentlige ikke lenger har det samme budsjettet for å utføre prosjekter selv, og er blitt nødt til å inngå kontrakter med ressurssterke og profittsøkende private aktører for å oppnå samfunns mål (Hanssen 2012). Kommuneplanene som gjennomføres er også gjerne mindre spesifikke og detaljerte enn de tidligere generalplanene, og gir rom for kreative planforslag gjennom detaljregulering. NPM-reformen kan dermed sies å ha skapt et gjensidig avhengighetsforhold mellom offentlige myndigheter og private aktører innen samfunnsplanlegging, da private entreprenører er avhengig av å få planforslag politisk godkjent, mens det offentlige er avhengig av å få prosjektene initiert og utført.

Nettverksorientert styringslogikk

Den tredje styringslogikken er, ifølge Bouckaert *et al.* (2010a), den nettverksorienterte. Denne styringslogikken har mange likhetstrekk med samstyring. Den innebærer at private aktører skal ha en reell innflytelse på planlegging, at offentlige og private aktører skal være gjensidig avhengige av hverandre, og at man fortsatt har behov for det offentlige som en tilrettelegger og kontrollør av at forhandlinger skjer innen rettfærdige rammer (Sørensen og Torfing 2009). Men i tillegg til dette bygger den nettverksorienterte styringslogikken på Jürgen Habermas sin *kommunikative rasjonalitet* (Knudtzon 2015; Saglie *et al.* 2015). Teorien fremmer at man gjennom rettfærdighet og likeverd skal kunne finne en konsensus gjennom forhandlinger mellom likestilte aktører innen det offentlige, markedet og sivilsamfunnet, som ikke baseres på egeninteresser (Knudtzon 2015). Det vil si at nettverksorientert styringslogikk fokuserer på et samarbeid mellom aktører som har ulike ressurser, kunnskap og rettigheter som sammen er grunnleggende for å løse en felles planutfordring (Sørensen og Torfing 2009:236). Styringslogikken strekker seg med dette lenger enn samstyring i å fremme en egalitær samhandling mellom interessenter, der private aktører ikke bare påvirker, men er med på å produsere planer.

Innen den nettverksorienterte styringslogikken får planleggeren en rolle som kan ha likheter med Lindbloms (1959) teori om inkrementell planlegging. Lindblom (1959) påpeker at planleggeren ikke alltid følger den instrumentelle rasjonaliteten i sin planlegging, da et objektivt svar på hvordan prosjekter skal bli, ikke finnes. Isteden handler planleggeren ut ifra kontekstens mange karakteristikk og meninger, og kommer til det en kan betegne som "det beste resultatet" ut ifra den informasjonen planleggeren er i stand til å prosessere (Lindblom 1959). Lindblom (1959) kaller dermed planlegging for *the science of muddling through*.

Den nettverksorienterte styringslogikken kan sies å være basert på en omforming av offentlige aktørers rolle i planlegging. Fra å ha monopol på planleggingen, som gjennomføres ut ifra en instrumentell og rasjonell logikk, har myndighetene som planlegger innen nettverksorientert styringslogikk fått en posisjon som meta-styrere (Sørensen og Torfing 2009). I forhandlinger blir offentlige representanter her kun én av flere aktører i en forhandling, men samtidig skal de tilse at samhandlingen er rettferdig og holder seg innenfor visse rammer (Knudtzon 2015). Dette tilsier at det offentlige får en *hands off*-rolle når det kommer til å fatte beslutninger og gjennomføre prosjekter, men en *hands on*-rolle når det kommer til å meta-styre og produsere et representativt resultat ut ifra arbeidet som er gjort (Sørensen og Torfing 2009:235). Falleth og Saglie (2012:91) skriver at kommunens planleggere dermed kan betegnes som prosessledere og planutviklere, der de gjennom forhandlinger med andre aktører på en mest mulig effektiv måte skal finne gode løsninger.

Styrken med planlegging basert på den nettverksorienterte styringslogikken er først og fremst at innbyggere skal bli hørt (Healey 1992). I motsetning til den ekspertdrevne hierarkiske styringslogikken, fremmer nettverksorientert styringslogikk, og en deliberativ planlegging, en nedenfra-og-opp styring (Falleth *et al.* 2010). Tanken er at den deliberative planleggingen, gjennom demokratiske prosesser, skal få legitimitet; også kalt *input*-basert legitimitet (Falleth *et al.* 2010). Dette innebærer at det offentlige bidrar til å skape arenaer for samhandling der sivilsamfunnets direkte deltakelse er en sentral del av prosessen. Det er også viktig at den indirekte deltakelsen gjennom valg av politiske representanter holdes vedlike (Falleth *et al.* 2010). Prosjektene skal altså gjennom sivilsamfunnets indirekte, og spesielt direkte deltakelse, kunne skape en forankring som legitimerer dens resultater, i troen på at et økt antall aktører med forskjellig bakgrunn og subjektiv kunnskap skaper gode løsninger (Healey 1992). Med bakgrunn i troen på at jo flere involverte aktører, jo bedre resultat, skal nettverksorientert styringslogikk kunne resultere i effektive og demokratiske prosesser, samt forankrede resultater (Falleth *et al.* 2010).

Logikken har også noen svakheter. Den har nemlig blitt kritisert for å både være et resultat av og en pådriver for nyliberal styring (Sager 2010). Dette kan høres rart ut, hvis en nettverksorientert planlegging har demokratiske fordeler gjennom økt direkte deltakelse. Kritikken tilser imidlertid at det kan oppstå et asymmetrisk maktforhold mellom de ulike aktørene i en forhandlingsprosess, der for eksempel markedsaktører manipulerer eller presser de andre aktørene til å kun forhandle på sine premisser (Bickerstaff og Walker 2005; Sager 2010). Om dette skjer, kan både offentlige aktører og sivilsamfunn få svekket makt (Sager 2010). Da kan man i verste fall snakke om en svekkelse av demokratiske avgjørelser i planlegging. Ifølge Bickerstaff og Walker (2005) har man ingen garanti for at ikke noen aktører vil forhandle ut av egeninteresse, eller at ikke aktører har større forhandlingsmakt enn andre. Dette gjør at deliberativ planlegging, og dermed også at den nettverksorienterte styringslogikken, paradoksalt nok kan ha klare demokratiske svakheter.

Den nettverksorientert styringslogikken har fått stor plass i norsk demokratisk planlegging (Saglie *et al.* 2015). For det første var som nevnt åpningen av det offentlige planmonopolet i Plan- og bygningsloven fra 1985 viktig for at private aktører skulle kunne bidra inn i planprosessen. Muligheten til å fremme planforslag gjorde at markedsaktører og sivilsamfunn ble en del av styringsregimet, noe som også førte til økt uformell kontakt mellom ulike aktører med ulike interesser i planleggingen. Når en privat aktør, sannsynligvis en entreprenør, sender inn et planforslag, må dette gjennom det offentlige plansystemet for godkjenning, før det sendes til politisk behandling (Hanssen 2012). Før den politiske behandlingen oppstår det altså kontakt mellom planleggerne og forslagsstilleren. Denne kontakten kan være åpen, men fungerer som regel i lukkede rom (Hanssen 2012). Planleggerens mål er at forslaget skal svare til egne og overordnede planer og reguleringer, slik at den kan bli godkjent ved politisk behandling, mens forslagsstillerens mål gjerne dreier seg om profittmaksimering (Hanssen 2012).

Troen på en nettverksorientering i samstyring har for det andre også åpnet for lobbyvirksomhet i norsk planlegging (Hanssen 2012). Også dette benytter blant annet markedsaktører seg av. Her forsøker man gjennom uformell kontakt med politikere å fremme egne interesser. Det mest vanlige er at dette er politikere i en kommune, men det kan også gjelde folkevalgte på et høyere nivå. Lobbyvirksomhet kan være viktig for entreprenører, da det kan føre til at planforslag for det første blir godkjent, og for det andre at det dannes et samarbeid mellom politikere og markedsaktører som kan være til nytte for senere prosjekter (Hanssen 2012). Det som gjør at lobbyvirksomhet skal ha en effekt er den gjensidige

avhengigheten mellom det offentlige og markedet, der de begge, som nevnt, har sterk myndighet og store ressurser, og dermed et godt forhandlingsgrunnlag.

Sivilsamfunnet er også en viktig del av dagens planlegging. For det første har de gjennom den demokratiske modellen anledning til å stemme på politiske representanter. Dette er en viktig rett som sikrer at den politiske styringen gjøres av aktører som representerer befolkningen. For det andre har sivilsamfunnet rett til å kunne delta direkte i planprosessene. I Plan- og bygningsloven fra 1985 ligger det som prinsipp at alle berørte parter av en plan skal kunne medvirke i prosessen. I Plan- og bygningsloven fra 2008 ble dette videreført og forsterket ved at medvirkning skal ivaretas i alt planarbeid. Dette gjelder både når det offentlige er forslagsstillere og når private er forslagsstillere. For å sikre at den berørte befolkningen skal kunne delta i planprosessen, er det altså vedtatt i Plan- og bygningsloven at de skal inkluderes i flere deler av prosessen. (Hanssen 2015)

I tillegg til den juridiske retten til å kunne delta, kan det også foregå uformell kontakt mellom sivilsamfunnsaktører og politikere. Hanssen skriver at vi i dag opplever mer permanent representasjon enn kontraktgitt representasjon. Det vil si at folkevalgte ikke lenger kun kan belage seg på folkets stemmer hvert fjerde år under valg, men må konstant holde kontakt med sivilsamfunnet. Dette kan skje gjennom planprosessen, men det kan også skje gjennom uformelle møter, samtaler eller diskusjoner. Hanssen skriver at den nettverksorienterte styringslogikken tilsier at en slik uformell kontakt mellom det folkevalgte organet og sivilsamfunnet er en utvikling som fremmer at politikere i dag må være tilgjengelige for befolkningen. Av den grunn ser vi en økt kontakt mellom disse aktørene også på moderne plattformer, som for eksempel i sosiale media. (Hanssen 2010)

I min analyse har jeg undersøkt hvordan Ski kommunes rolle preges av ulike styringslogikker og påvirkes av overordnede institusjoner og private aktører. Som jeg har vist i dette kapitlet preges kommuners rolle i plansystemet av en rekonstruksjon av sosiale praksiser og ansvar, påvirket av endringer i hva som ligger i praktisk planlegging. Dette har endret hvordan kommunen må forholde seg til andre aktører som befinner seg både "oppover" og "nedover" på en hierarkisk skala. Likevel preges kommunens planlegging av prosesser som kan spores tilbake til den modernistiske planleggingen. Dette perspektivet er viktig for min analyse, der jeg skal diskutere kommunens rolle og styringslogikkene nærmere i min case-studie.

4 Metodologi og metode

I dette kapitlet vil jeg begrunne og diskutere mine vitenskapsteoretiske, metodologiske og metodiske valg. Thagaard (2009:35) skriver at å presisere og gjøre rede for premisene for forskningsprosessen er avgjørende for resultatenes kvalitet. Jeg vil først presentere den vitenskapsteoretiske modellen jeg har tatt utgangspunkt i for denne analysen. Deretter vil jeg gjøre rede for metodologien enkeltcase-studie, og diskutere dens fordeler og utfordringer i empirisk forskning. Til slutt vil jeg begrunne de valg jeg har tatt i mitt feltarbeid og min datainnsamling. Dette vil etterfølges av en diskusjon knyttet til studiens robusthet, det vil si dens reliabilitet og validitet.

4.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming og metodologi

Jeg har helt siden dette prosjektet ble påbegynt forholdt meg til at jeg skal benytte en kvalitativ tilnærming til prosjektet. Innen samfunnsgeografien kan en hevde at den kvalitative forskningen fikk en oppblomstring i den radikale vendingen på begynnelsen av 1970-tallet (Cresswell 2013). Spesielt gis det mye ære til David Harvey (2009) som ga ut den kritisk rettede boken *Social justice and the city* i 1973 (Cresswell 2013). Målet med denne vendingen innen samfunnsgeografien var å kunne fokusere i større grad på den abstrakte verdensforståelsen, hvordan geografiens posisjon i samfunnet kunne utvikle seg som kritisk (eller revolusjonær som Harvey skrev), med fokus på romlige relasjoner (Cresswell 2013; Harvey 2009). Det ble dermed viktig å gå vekk fra den positivistiske kvantitative tilnærmingen, som tok utgangspunkt i å identifisere generelle mønstre gjennom blant annet hypotesetesting, og isteden intensivere forskningen ved å gå i dybden på noen få fenomens kausalitet i en gitt kontekst (Cresswell 2013; Ragin og Amoroso 2011). Siden mitt fokus for prosjektet er rettet mot styringslogikker i planleggingsprosessen og hvordan dette påvirker kommunens rolle, har jeg valgt en kvalitativ tilnærming for å kunne oppnå en dyp forståelse for dette fenomenet i Ski. Dermed er dette også utgangspunktet mitt for valg av vitenskapsteoretisk tilnærming og metodologi for dette prosjektet.

4.1.1 Kritisk realisme som vitenskapsteoretisk tilnærming

Denne oppgaven tar utgangspunkt i kritisk realisme som vitenskapsteoretisk tilnærming. Kritisk realisme baserer seg på realismen, som sier at det finnes en realitet som faktisk eksisterer uavhengig vår forståelse og observasjon (Buch-Hansen og Nielsen 2005). I tillegg

til dette, hevder den kritiske realismen at vår kunnskap og våre tolkninger er feilbarlige. Kritisk realisme går dermed videre fra realismens tankegang, og anser isteden menneskers forståelse av verden som ikke fullstendig, men som et sosialt produkt (Buch-Hansen og Nielsen 2005). Dette gjelder i hvert fall for samfunnsforskningen. For i motsetning til naturvitenskapelig forskning, som kan studere fenomener innenfor lukkede systemer, baserer samfunnsforskningen seg på å få forståelse for kontekstuelle fenomener som eksisterer innenfor åpne rammer (Buch-Hansen og Nielsen 2005).

Kritisk realisme er i utgangspunktet en relativt fri vitenskapsteori som rammeverk for hvordan vi kan oppnå forståelse for verden (Buch-Hansen og Nielsen 2005). Likevel har den enkelte betingelser som jeg velger å fokusere på i min oppgave. For å få en forståelse av verden skriver Danermark, Ekström, Jakobsen og Karlsson (2002) at vi må forenkle empiriske fenomen gjennom abstraksjon. Dette er ikke bare en forenkling, men det betyr også at man konseptualiserer empiriske funn, til mekanismer og strukturer som passer ut ifra vår tolkning, og som vi tror kan ha en forklaringskraft på et fenomenes naturlige egenskaper i en kontekst (Buch-Hansen og Nielsen 2005; Danermark *et al.* 2002). På denne måten kan samfunnsforskning separere et objekts naturlige karakteristikk fra karakteristikk som er betinget, og bruke slike abstraksjoner til å kunne skape forståelse for det empiriske fenomenets kausalitet (Danermark *et al.* 2002).

Min oppgave forsøker å finne en sammenheng mellom empiriske handlingsmønstre, tolkninger og relasjonelle forhold som betinger kommunens styringsrolle i planleggingsprosessen, ut ifra skalære forhold mellom institusjonelle rom og teorien om styring i planlegging som bestående av tre styringslogikker. Aktørenes forståelse av egen rolle og relasjon til andre aktører i planleggingsprosessen kan være komplekse, og hvilke styringslogikker som er framtrede betinges ofte av ideologiske endringer i styring generelt. Av den grunn har jeg sett det som nyttig å anvende et kritisk realisme-perspektiv og abstrahere karakteristikk av informantenes tolkninger og handlinger, for å få en dypere forståelse av hvilke strukturer og mekanismer som ligger til grunn for deres handlingsrom. I teoridelen viste jeg til MacKinnons rammeverk for hvordan vi kan se skala som en sosial konstruksjon som både er strukturell og påvirket av aktører. Jeg tolker det som at kritisk realisme kan være forenelig med dette rammeverket, da kritisk realisme ifølge Buch-Hansen og Nielsen (2005) fokuserer på at strukturer er nedarvede hierarkiske sosiale produkter som setter grenser for aktørers handlingsrom, men som også kan bli konfigurert av aktørers sosiale praksis. Kritisk realisme er dermed et godt utgangspunkt for å forske på kommunens rolle i planlegging som et analytisk fundament for å finne prosessers og handlingers årsaksforklaringer og virkning.

4.1.2 Enkeltcasestudie som metodologi

Metodologi er ifølge Baxter (2016) en teori om hva som kan studeres, hvordan det kan bli studert, og fordelene ved å studere det. En av disse "verktøykassene" for å gjennomføre et forskningsprosjekt er casestudie. George og Bennett (2005) beskriver en casestudie som en detaljert undersøkelse av et aspekt i en historisk periode, som enten har et langt eller kort tidsløp, for å få en dyp forståelse av et fenomen og finne ut om det kan ha overførbarhet til andre kontekster. Thagaard (2009) beskriver case-studier som intensive undersøkelser av én eller få analyseenheter, der målet er å kunne oppnå så mye informasjon som mulig om disse enhetene som studien bygger på, i et gitt tidsrom. For min empiriske undersøkelse har jeg fokusert på å innhente så mye informasjon som mulig fra aktører som er aktive i en planleggingsprosess ut ifra en teoretisk ramme. Jeg har altså valgt å fokusere på ett enkelt case for å kunne gå i dybden av et fenomen i en valgt kontekst. Dette gjør min studie til ideografisk.

Caset jeg har valgt er Ski kommunes arealplanlegging. Et av problemene med valg av kontekst kan være at caset er valgt på grunnlag av egen tilhørighet og ikke faglig relevans (George og Bennett 2005). Jeg, som opprinnelig er fra Trondheim, har ikke valgt et område jeg kjente godt til fra før. Årsaken til at jeg valgte akkurat Ski var at masteroppgaven min er knyttet til forskningsprosjektet *Smart Mobility Suburbs*, som har Ski som et av sine caseområder. Av de kommunene som studeres i dette prosjektet anså jeg Ski som den regionbyen som kunne oppleve den mest omfattende utviklingen de neste årene. Jeg ønsket å undersøke hvordan Ski kommune var i stand til å takle en slik utvikling.

Thagaard (2009) skriver at det er viktig når man undersøker en større enhet enn noen få aktører eller en spesifikk gruppe, å ikke fokuserer på de enkelte aktørene, men gå dypt inn i organisasjonens, eller for min del styringsinstitusjonens, helhetlige karakteristikk. Det har derfor vært viktig for meg å fokusere på et bredt utvalg av informanter i en enkeltcase, men samtidig ha et hovedfokus på planaktører i kommunen. Dette har gjort at jeg har kunnet opparbeide meg en større forståelse for hvordan kommunens styringsrolle blir påvirket av private aktører og endringer i strukturer, og hvordan dette har konfigurert kommunens ansvarsrolle.

Som George og Bennetts beskrivelse av en casestudie viser til, er det også et sentralt poeng at forskningen skal ha en viss overførbarhet til andre kontekster. Det er altså et mål at studien skal kunne ha verdi ut over den konteksten man undersøker fenomenet i. Årsaken til dette skriver Thagaard (2009) er at en casestudie har et mer generelt siktemål enn en del andre og mer beskrivende undersøkelser. Dermed blir det viktig når man bruker casestudie å kunne

knytte empiriske funn til teoretiske modeller (Thagaard 2009). Dette kan gjøre at enkelte kontekstuelle spesifikke karakteristikk kan være et utgangspunkt for en undersøkelse av et annet objekt i en annen kontekst. Jeg anser min case for å ikke være unik i norsk kontekst. Studien av styringslogikker i kommunale planleggingsprosesser kan ha relevans for andre kommuner. Derfor vil min oppgave kunne resultere i funn som kan være interessant for videre forskning i liknende kontekster. Med den kritiske realismen som vitenskapsteori fokuserer jeg også på de mekanismer og strukturer som er utgangspunktet for planleggingsprosessen og kommunens rolle. Skalerte strukturer og mekanismer som nyliberalisme, samstyring og de tre styringslogikkene er kjente teoretiske modeller som allerede er brukt i ulike kontekster, noe som gjør at mine funn også kan ha en viss overførbarhet.

4.1.3 Retroduktiv strategi for innhenting og koding

For å kunne gjennomføre en casestudie som faktisk svarer på problemstillingen er det ifølge Blaikie (2007) viktig å ha en forskningsstrategi, eller er en prosedyre og en logikk for å kunne generere ny kunnskap. Med et utgangspunkt i en ideografisk metodologi med en kvalitativ tilnærming skriver Thagaard (2009) at det er naturlig å bruke en induktiv fremgangsmåte. En induktiv strategi vil si at man går åpent inn i en empirisk innhenting av datamateriale, og utvikler teoretiske perspektiver ut fra den empiriske akkumuleringen (Thagaard 2009). Motsetningen til den induktive fremgangsmåten er den deduktive. Den brukes ofte i mer komparative og kvantitative oppgaver, men kan i noen tilfeller også være relevant for kvalitative undersøkelser. Deduktiv forskningsstrategi vil si at man empirisk tester datamaterialet eller søker å forklare mønster i empiri ut ifra teoretiske modeller (Baxter 2016; Thagaard 2009). For min oppgave har jeg hatt behov for å både ta utgangspunkt i teoretiske modeller for å fokusere de empiriske undersøkelsene på viktige karakteristikk i konteksten, og i tillegg kunne være åpen for at det empiriske materialet skal kunne bidra med mer enn de teoretiske modellene kan påpeke. Blaikie (2007) skriver at man kan bruke en blanding av induktiv og deduktiv strategi ved bruk av abduksjon eller retroduksjon. På grunn av at retroduksjon fremmer at man har et teoretisk utgangspunkt før man samler empiri, har jeg valgt å bruke denne strategien.

Retroduktiv forskningsstrategi har som mål å undersøke underliggende mekanismer og strukturer for å kunne forklare observerte regelmessigheter (Blaikie 2007). Med sin sykliske form veksler forskeren her mellom empiriske undersøkelser og teoretisk arbeid for å få en dypere forståelse av forskningsobjektets natur (Blaikie 2007; Danermark *et al.* 2002). Før jeg

i min oppgave hentet inn empiri valgte jeg å bruke tid på å lese relevant litteratur om styring og planlegging. Spesielt lot jeg meg inspirere av hvordan blant annet Saglie *et al.* (2015) knyttet utviklingen i norsk planlegging til styringslogikker og overordnede ideologier som blant annet nyliberalisme. Da jeg begynte datainnsamlingen og gjennomførte intervjuer valgte jeg å fokusere på om informantenes erfaringer og forståelser for styring i planleggingsprosessen, kunne knyttes til de ulike styringslogikkene. Jeg valgte også å forholde meg åpen til eventuelle andre forklaringsfaktorer. Flere ganger under feltarbeidet gikk jeg tilbake til litteraturen for å finne andre mulige mekanismer og strukturer som kunne ha forklaringskraft. Dette ledet blant annet til at jeg fikk en forståelse for at de ulike logikkene og kommunens rolle var preget av aktører som opererte på ulike skala-rom. Forskningsprosessen ble i innhenting av empiri dermed en periode hvor jeg syklisk vekslet mellom induktiv og deduktiv tilnærming, i tråd med en fleksibel retroduktiv strategi.

Den retroduktive tilnærmingen til prosjektet preget også analysen etter endt feltarbeid. Jeg valgte å analysere gjennom bruk av koding i programmet Nvivo. Koding må ikke forstås som en bearbeiding av data, som ofte brukes innen den kvantitative tilnærmingen, men isteden som en prosess for datareduksjon/abstraksjon, kategorisering og analysering (Cope 2016; Thagaard 2009). Etter feltarbeidet satt jeg med mye informasjon fra informantene, som jeg kunne knytte til styringslogikkene jeg hadde tatt utgangspunkt i, men det kunne også være rom for andre fortolkninger. Jeg valgte dermed å kode stoffet i flere omganger, og i flere kategorier for å få en god forståelse for mine funn. Gjennom denne prosessen brukte jeg både deskriptive koder og analytiske koder. På denne måten fikk jeg en god oversikt, i tillegg til at det ga rom for å veksle mellom induktiv forståelse av transkripsjonene og en deduktiv kategoriseringsprosess, der jeg testet strukturer og mekanismer på det empiriske stoffet.

Under kodingsprosessen brukte jeg for det meste det manuelle kategoriseringsverktøyet i Nvivo. Når dette var kategorisert sammenbandt jeg de ulike kategoriene som var basert på empiri og teori i tankekart-funksjonen i Nvivo. Jeg så spesielt på hvordan aktørers relasjonsforhold kunne knyttes til styringslogikkene og styringsrollen til kommunen. Deretter gikk jeg tilbake til de kategoriserte transkripsjonene og fant empiriske eksempler på spesifikke prosjekter som kunne kobles til det analyserte materialet. Kodingsprosessen ble avsluttet med at jeg strukturerte tankekartet etter hvordan jeg ville skrive analysedelen og skrev et førsteutkast til hva som burde tas med i selve oppgaven. Jeg hadde altså god nytte av å ta utgangspunkt i den retroduktive strategien, der det muliggjorde at jeg hele tiden kunne veksle mellom å angripe det empiriske materialet og lese meg opp på og forstå hvilke strukturer og mekanismer som teoretisk kunne være relevante for oppgaven. Representasjonen av sosiale

fenomener i denne enkeltcasestudien er dermed et resultat av en forskningsmodell som både tar utgangspunkt i en induktiv og en deduktiv tilnærming.

4.2 Feltarbeidets metode og fremgangsmåte

Som jeg skrev i starten av avsnitt 4.1, har jeg tatt utgangspunkt i en studie som baserer seg på en kvalitativ metode og datainnsamling. Jeg skal i denne delen vise til hvordan jeg har samlet data ved å benytte hovedsakelig metoden intervju, og diskutere kvaliteten på dette arbeidet ut ifra de valg jeg har tatt. Men før det, vil jeg gå litt mer inn på hva den kvalitative metoden tar utgangspunkt i og hvilke styrker og svakheter som følger med denne metoden.

4.2.1 Kvalitativ metode

En kvalitativ tilnærming har som mål å oppnå en forståelse av sosiale fenomener på bakgrunn av dyp og fyldig data om personer, grupper, organisasjoner eller situasjoner (Thagaard 2009:11-12). Ragin og Amoroso (2011) skriver at kvalitativ metode har tre klare fordeler med tanke på dette. For det første kan man ved å fokusere på detaljer og kontekstuelle faktorer være i stand til å undersøke, forstå og forklare nye sider ved kulturelle eller historiske fenomener. Da historien er atypisk, kan et fokus på detaljer gi et økt mangfold av tolkninger som kan være med på å utvikle vår kunnskap om historien (Ragin og Amoroso 2011:42-44). Dette er også en av de store svakhetene ved den kvalitative metoden. Ved å gå i dybden i en kontekst og snakke med eller observere kun noen få aktører, mister man muligheten til å kunne identifisere generelle samfunnsmønstre. Dette mener blant annet kvantitative forskere at er med på å svekke studiens legitimitet. I dette ligger det også en kritikk av bruk av kvalitativ metode når det kommer til mangel på generalisering og "korrekthet". For om man går i detalj på et fenomen i en kontekst og forsøker å forstå dybden i objektets natur, kan det være problematisk å hevde at studien har forklaringskraft i andre kontekster. Ragin og Amoroso (2011:42-44) hevder imidlertid at å kunne identifisere generelle mønstre som vil kunne generaliseres er heller ikke meningen med kvalitativ forskning. Her ønsker man isteden å forstå de kontekstuelle aspektene ved det historiske eller kulturelle fenomenet. Og selv om kvalitative forskningsfunn kan ha en viss form for overførbarhet, er heller ikke målet å kunne knytte funn i en kontekst til en generell modell, men at det isteden kan være et utgangspunkt for videre kontekstuell forskning.

For det andre kan kvalitativ forskning lede til at man ikke bare selv som forsker får en forståelse for et fenomen, og i dette tilfellet en mastergrad, men at forskningen bidrar til at forskningsobjektene får noe tilbake (Ragin og Amoroso 2011:46-48, 114). Dette kan for

eksempel være økt oppmerksomhet om et tema informantene er opptatt av, økt oppmerksomhet rundt egen situasjon, eller informasjon som de kan ta med seg videre i sitt arbeid. En svakhet her kan være at forskeren blir for opptatt av å hjelpe, og ikke holder seg til forskningsmålene. Dette kan lede til en feilaktig framstilling av fenomenet, der forskerens subjektivitet påvirker resultatet. Harvey (2009) mener imidlertid at forskerens rolle som nøytral ikke er eller burde være en nødvendig tilnærming. Han mener at kvalitativ forskning og all annen forskning alltid vil ha en viss form for subjektiv faktor som kan være med på å styrke forskningens mulighet til å være kritisk.

Den tredje fordelen ved kvalitativ forskning ifølge Ragin og Amoroso (2011:115-116) er å utvikle eller skape teorier. Dette har man mulighet til på grunn av den kvalitative metodens fokus på dybde og menneskelige kontakt. Gjennom dette kan kvalitativ forskning bli svært treffsikker når det kommer til å forstå forklaringsfaktorer for et fenomen. Et problem kan være at den kvalitative forskningen har en svakhet når det gjelder å se på styrkeforholdet mellom ulike faktorer, da dette sjelden kan måles nøyaktig gjennom denne metoden. George og Bennett (2005:25-32) skriver imidlertid at å akkurat kunne måle styrken ikke er så viktig som å kunne enten bekrefte eller avkrefte forhold ut ifra konteksten. Ved å gjøre dette har kvalitativ forskning en styrke når det kommer til å avkrefte så mange forklaringsfaktorer som mulig, til man sitter igjen med den eller de som er mest relevant for konteksten.

4.2.2 Rekruttering av informanter

Feltarbeidet fant sted i oktober og november 2017. Før intervjuene leste jeg meg opp på teorien, men også på caset. Det vil si at jeg hadde en relativt god oversikt over hvilke informanter jeg ønsket meg. De første intervjuobjektene ble imidlertid ikke valgt av meg, men av prosjektets kontaktperson i Ski. Prosjektet hadde gitt en strategisk liste over hvilken stilling og profesjonell kompetanse informantene skulle ha, og kontaktpersonen ga oss muligheten til å intervju fire representanter ut ifra dette, i første omgang. Deretter stod jeg fritt til å kontakte informanter jeg selv ønsket å snakke med. Her brukte jeg en "strategisk utvelgelse", som vil si at jeg valgte ut informanter basert på problemstillingen og undersøkelsens teoretiske rammeverk (Thagaard 2009:55). Jeg ønsket å prate med så mange fra kommunen som mulig, da hver planlegger eller politiker kunne ha nyttig kunnskap som jeg kunne ha bruk for. Når det gjaldt utbyggere og sivilsamfunn, var jeg imidlertid litt mer usikker på hvilke jeg skulle velge. Jeg visste at spesielt én entreprenør hadde store planer, og kontaktet dem. Men når det gjelder den andre utbyggeren

og de to sivilsamfunnsaktørene ble "snøballmetoden" benyttet, som vil si at man spør informanter om de kjenner til andre relevante aktører for studien (Thagaard 2009:56).

Jeg kontaktet alle informantene på e-post. Etter å ha hørt at det kan være vanskelig å faktisk få informanter til å stille opp, ble jeg positivt overrasket over hvor mange som faktisk ønsket å bli intervjuet. Dette kan ha sammenheng med at Ski tidligere har vært med på forskningsprosjekter som har vært til nytte for dem. Til sammen kontaktet jeg 17 personer, men endte opp med å intervju 13. To stykker ønsket ikke å delta på grunn av manglende tid. To andre ville gjerne delta, men dessverre svarte de ikke på min oppfølgingspost om hvor og når vi kunne møtes. Jeg kontaktet disse flere ganger i ettertid, men fikk ikke etablert kontakt igjen.

Intervjuene ble som regel gjennomført på arbeidsstedet til informanten. For alle ansatte eller politiske representanter i kommunen, bortsett fra én representant som på den tiden hadde et verv på Stortinget, ble intervjuene gjort på Ski rådhus. Utbyggerne møtte jeg også på deres arbeidssted, som også befant seg i Ski. Når det gjelder sivilsamfunnsaktørene, møtte jeg den ene på sitt arbeidssted i Oslo, mens den andre møtte jeg hjemme hos seg i Ski. For min del var det helt greit å bruke arbeidsstedet som lokasjon for møte, selv om jeg på hjemmebesøket følte at jeg fikk en litt bedre forståelse for hvordan plansaker faktisk påvirker menneskers livssituasjon. Jeg hadde gjort meg så tilgjengelig som mulig i intervjuperioden, og hadde ikke noe imot å reise til Ski. For en full oversikt over informanter og tidspunkt for intervjuer, se vedlegg I.

4.2.3 Det kvalitative intervjuet

Under feltarbeidet har jeg brukt ulike metoder for å få en forståelse av planprosessene i Ski. Gjennom å lese relevante sakspapirer og planer har jeg kunnet opparbeidet meg kunnskap som har vært viktig i intervjuprosessen og i analysen. Jeg har også vært til stede som observatør på flere folkemøter. Kvalitative intervjuer har likevel vært den dominerende metoden i min datainnsamling, og det er denne metoden som er brukt i analysen.

Gjennom kvalitative intervjuer har man som formål å få fyldig og omfattende informasjon om menneskers perspektiver og tolkninger i forhold til egen situasjon og på de temaer som er en del av intervjusituasjonen (Thagaard 2009:87). Dette strekker seg utover det som kan leses i dokumenter og det som kan rent observeres. Forskeren får med dette tilgang på kunnskap man ikke ville kunne fått uten å snakke med aktøren (Dunn 2016). Dunn (2016) viser til at ved å bruke intervju for innsamling av data, kan man i tillegg undersøke komplekse holdninger og motivasjoner, man kan få innsikt i ulike meninger og erfaringer, og man kan få

informantene til å tenke over spørsmål som kanskje ikke er en del deres normale tankemønster. Dette har vært relevant i min innsamling av data og var årsaken til at jeg valgte intervju som innsamlingsmetode. Jeg ønsket å forstå aktørers forskjellige meninger, erfaringer og tolkninger knyttet til planleggingsprosessen. Ved å intervju relevante aktører fikk jeg en større innsikt for hvordan planprosessen foregikk i praksis og hvordan spesielt de kommunale aktørene følte et press, både i form av kapasitetspress, økonomisk press og relasjonsmessig press. Gjennom intervjuene opplevde jeg også flere ganger at informantene sa at dette er fint å snakke om, fordi det er noe vi faktisk sjelden tar tak i.

Jeg valgte å bruke en semi-strukturert intervjuform. Denne intervjuformen går ut på at man bestemmer på forhånd hvilke tema man vil gå inn på i intervjuet, samt at man forbereder noen sentrale spørsmål man vil stille, i en såkalt intervjuguide (Dunn 2016). Samtidig er det et mål å være fleksibel om det skulle dukke opp noen temaer som kan være relevante for forskeren, men som ikke man har tenkt over på forhånd. Jeg ønsket å bruke denne intervjuformen fordi jeg så det som nyttig å gå inn på de temaene jeg hadde lest meg opp på som relevante på det tidspunktet. Samtidig visste jeg at informantene sikkert ville kunne bidra utover det jeg så som relevant. Det, i tillegg til at jeg ønsket å ha en flytende samtale som ikke ble stoppet av alt for konkrete spørsmål, gjorde at jeg benyttet denne intervjuformen.

En av de store svakhetene med å bruke semi-strukturerte intervjuer med en fleksibel intervjuguide er at man kan ha vanskeligheter med å komme på gode og velformulerte spørsmål (Dunn 2016). Som masterstudent som aldri hadde hatt et intervju før kan dette være en stor svakhet. Jeg var imidlertid heldig og fikk selskap av en av forskerne på prosjektet på de fire første intervjuene, pluss ett til senere i prosessen. I disse intervjuene lærte jeg mye om hvordan intervjuene måtte flyte for at man skulle kunne få en dyp informasjonsutveksling om de relevante temaene. Dette brukte jeg videre selv i prosessen, og forholdt meg fleksibelt til intervjuguiden. Likevel hadde jeg de sentrale temaene på et papir foran meg som jeg kunne se på om det skulle være nødvendig. Etter intervjuene gikk jeg systematisk over spørsmålene og så etter i mine notater om jeg hadde fått svar på det jeg ønsket. I de fleste intervjuene fikk jeg svar på de mest relevante spørsmålene, samt at vi var inne på alle temaene. I et par intervjuer var dette imidlertid ikke tilfellet, da informantene opplyste om at de hadde begrenset kunnskap om praksis på temaet. Dette kan være en svakhet for resultatets kvalitet.

Intervjuguiden og intervjuene generelt ble tilpasset ut ifra hvilke aktører jeg skulle intervju. Dette gjorde jeg for at spørsmålene skulle være relevante for aktørenes erfaringer og rolle. Spesielt var dette knyttet til prosjekter de hadde vært involvert i ut ifra sakspapirer og informasjon i media. Dette gjorde at jeg forholdt meg til en dynamisk intervjuguide. Dette kan

være en styrke når det gjelder å få en dyp forståelse for deres tilknytning til en planprosess, men det kan også være en svakhet når det kommer til mulighet for å sammenlikne svar fra informanter. De ulike prosjektene informantene var tilknyttet opplevde jeg imidlertid for å være overlappende, noe som gjorde at jeg følte at dette var det riktige valget. Et eksempel på en intervjuguide som ble brukt er å finne i vedlegg II.

4.2.4 Etske hensyn, maktforhold og posisjonalitet

Robyn Dowling (2016) viser til at i en hver studie vil det finnes behov for selvgranskning. Dette betyr at forskeren, i dette tilfellet meg, må forske på sin egen studie i forhold til om den er gjennomført på en forsvarlig måte. For å kunne gjøre dette viser Dowling (2016) til at man må se på om man har tatt hensyn til etiske utfordringer og maktforhold som kan prege studiens kvalitet og om man som forsker har hatt en subjektiv eller objektiv posisjonalitet, både i innsamlingen og tolkningen av studiens empiriske materiale. Jeg velger å fokusere på noen hovedutfordringer i min studie. De to første delene har sammenheng med etiske hensyn, mens de to siste behandler maktforhold og posisjonalitet i hver sin del.

Etske hensyn: Lydopptak og transkribering

Jeg valgte å bruke lydopptaker under alle mine intervjuer. I e-posten jeg sendte ut på forhånd spurte jeg om dette var greit, og informerte om at alle lydopptak og transkripsjoner ville slettes etter prosjektet *Smart Mobility Suburbs* var over, og at alle medlemmer av prosjektet ville behandle informasjonen konfidensielt. Lydopptak kan i noen tilfeller være ubehagelig for informanter, og Dunn (2016) skriver at dette har å gjøre med at informantene kan føle at deres uttalelser kan bli gjenkjent og dermed ha negative konsekvenser for dem. Ingen av informantene hadde imidlertid noe imot å bli tatt opp på bånd. Jeg opplevde likevel i to tilfeller at informanter sa noe, men angret i ettertid på at de hadde sagt det og spurte om jeg kunne la være å ta det med i oppgaven og prosjektet. Dette er blitt overholdt. Jeg transkriberte i programmet F5 Transcriber. Et program som tillot å senke farten på lydopptaket så jeg slapp å stoppe og starte lydbåndet så ofte.

I tillegg til å ta opp lyd var jeg også nødt til å ta notater. På den ene siden gjorde jeg dette for egen nytte, så jeg var fokusert på hva informantene sa. På den andre siden tok jeg notater for å sikre at ting som ble sagt etter at lydopptakeren ble stoppet også kunne være en del av mitt empiriske material. Det hendte i nesten samtlige intervjuer at informantene pratet videre etter at jeg stoppet lydopptaket. Gjerne gikk de inn på litt mer subjektive meninger enn

de gjorde under selve intervjuet. Informantene så at jeg fortsatt noterte og jeg spurte også om det var noe av den informasjonen som ikke var tatt opp som jeg kunne bruke. I alle tilfeller var dette greit. Dette kan tyde på at lydopptak kan ha en viss begrensning på hvor fritt enkelte ønsker eller tørr å uttale seg når de kan bli sitert direkte på det. Jeg synes likevel at det var verdt å ta opp lyd, da dette ga muligheten til å kunne ta utgangspunkt i hva de faktisk sa, i motsetning til hva jeg hadde hatt kapasitet til å huske og notere.

Etiske hensyn: Informert samtykke og sitatgodkjenning

I e-posten jeg sendte ut i forbindelse med forespørsel om informantene ville delta i forskningen, ble det informert om informantens rettigheter. For det første ble det vist til at om de ønsket å delta kunne de trekke seg, uten å oppgi grunn. I tillegg valgte jeg å tilby sitatsjekk, der alle direktesitater som ble en del av min oppgave skulle godkjennes av informanten. De fleste informantene godtok bruken av sitat jeg hadde brukt. I noen få tilfeller opplyste informantene at sitatene kunne virke litt muntlige, så de kom med et forslag der "fyllord" som "liksom", "sånn som" og "bare", var tatt ut. Dette mener jeg at ikke har hatt en stor innvirkning på oppgaven eller sitatenes kvalitet. I ett tilfelle spurte en informant om jeg istedenfor å direkte-sitere, kunne sitere indirekte, igjen på grunn av en muntlig framtoning. Jeg aksepterte forespørselen og siterte personen indirekte i teksten.

Min studie omhandler som nevnt informanter som er tilknyttet planleggingsprosessen. Dette gjør at anonymitet er vanskelig å kunne tilby, da deres navn står i offentlige sakspapirer (Dowling 2016). Hadde jeg valgt selv ville jeg nok ikke ha tilbudt dette, men siden min oppgave er en del av et større prosjekt har jeg måttet tilpasse meg deres retningslinjer. Ingen av informantene opplyste om at de ønsket anonymitet. Jeg har imidlertid valgt å ikke referere til informantene med navn, men isteden til deres yrkestittel og/eller aktørrolle. Forespørselen som ble sendt til informantene om deltakelse i prosjektet er å finne i vedlegg III.

Maktforhold: Var dette et eliteintervju?

Det korte svaret er både ja og nei. Et eliteintervju kan beskrives som et intervju der det oppstår eller finnes et asymmetrisk maktforhold mellom en intervjuer og en mektig informant (Smith 2006). Det vil si at forskeren intervjuer "oppover" i makthierarkiet, og kan dermed bli underdanig informanten. Ut ifra en tro på at det finnes statiske maktforhold i samfunnet vil mine intervjuer helt klart kvalifisere som eliteintervjuer. Jeg er masterstudent, har ingen erfaring verken innen politiske verv, private entreprenørfirma eller som planlegger. Dermed er de fleste jeg intervjuet å regne som høyere opp i det statiske makthierarkiet enn det jeg er.

Smith (2006) viser imidlertid til at makten kan være mer dynamisk, og kan endre seg fra situasjon til situasjon og fra kontekst til kontekst, og er ikke alltid statisk.

Faren med å intervju "eliter" kan være at de kan ha en større kunnskapsmakt og er vant til å svare på utfordrende spørsmål (Smith 2006). Dette kan føre til at de kan virke manipulerende eller ikke ønsker å svare på spørsmål som ikke kan fremme de som person. Av den grunn anses det at forskeren burde inngå et samarbeid med eliteinformanter for å kunne få så mye som mulig ut av intervjuet. I mine intervjuer har jeg kun et par ganger merket at informanter har forsøkt å unngå spørsmål, gjerne ved å svare på noe helt annet enn spørsmålet tilsa, eller svare vagt. Jeg har imidlertid ikke gått inn i noe samarbeid med informantene, da jeg ikke har følt behovet for å gjøre dette. Jeg lot isteden informantene som hadde elitistiske tendenser isteden tømme seg i starten av intervjuet for å deretter stille mer relevante spørsmål.

Jeg følte altså sjelden at det oppsto et asymmetrisk maktforhold mellom meg og informanten, selv om de ut ifra definisjonen kan betegnes som "eliter". Jeg behandlet dermed alle informantene relativt likt, og tenkte at den intervjuguiden jeg hadde satt opp og den kunnskapen jeg har om de relevante temaene, gjorde at jeg stilte likt med mange av informantene. Som tidligere nevnt, opplevde jeg at intervjuobjektene var hyggelige og mottakelige for alle typer spørsmål. Kvaliteten på intervjuene anser jeg dermed som å være god, selv om det i enkelte intervjuer ble brukt litt mye tid på temaer som var mer relevant for informantens del, enn for min forskning.

Posisjonalitet: Den subjektive rolle i kvalitativ samfunnsforskning

Som jeg har vært inne på, og som Dowling (2016) påpeker, er det umulig å være fullstendig objektiv innen kvalitativ forskning. Dette er gjerne et mål man isteden finner innenfor deler av naturvitenskapen eller i positivistisk samfunnskunnskap. Innen dagens samfunnsforskning er ikke dette et mål i seg selv, men isteden noe man skal være klar over som forsker og som leser av samfunnsforskning (Dowling 2016; Harvey 2009).

I min studie har min posisjonalitet preget alle deler av forskningen. Før jeg startet feltarbeidet valgte jeg ut litteratur jeg syntes var interessant. Spesielt kan min subjektivitet spores i mitt syn på planleggingsprosessens utvikling, der jeg har kritiske bemerkninger knyttet til hvordan markedsaktører har fått stor innflytelse og makt. De mekanismer og strukturer jeg valgte å fokusere på ble dermed også hovedbasen for hva som ble brukt i intervjuguiden.

Min subjektivitet har også blitt med meg inn i selve feltarbeidet. Dowling (2016) skriver at under et møte med andre mennesker vil forskeren ha en intersubjektivitet. Det vil si at man som forsker har meninger om de utsagn, erfaringer og tolkninger informanten har, og at dette

kan prege intervjuet og analyseprosessen i ettertid (Dowling 2016). Under intervjuet forsøkte jeg å ikke la mine subjektive meninger bli en stor del av informantens informasjonsformidling. Jeg hadde bestemt meg for om de spurte om min mening, ville jeg ha svart ærlig. Dette skjedde imidlertid ikke. Likevel kan måten jeg stilte spørsmål på, og mine reaksjoner på hva informantene sa, ha påvirket intervjuets form og dermed kvalitet. Jeg valgte imidlertid aldri å "spille på lag" med informanter jeg var uenige med. Det vil si at jeg ikke ville bekrefte at deres utsagn var gode, om jeg ikke syntes det selv. Da lot jeg være å si noe, eller stilte et nytt spørsmål.

Etter intervjuene har forskeren stor makt (Dowling 2016). Her har forskeren mulighet til å tolke empiri ut ifra egen subjektivitet, uten at informantene har mulighet til å komme med merknader. Jeg syntes derfor at det var viktig at informantene likevel skulle kunne ha en forsikring på at jeg ikke ville feilsitere dem, eller sitere utsagn som de ikke kunne stå for. Likevel har min analytiske frihet hatt en effekt på hvordan jeg har tolket det empiriske materialet, og hvilke teoretiske modeller jeg har valgt å fokusere på. Denne masteroppgaven er dermed basert på informantenes narrativ når det gjelder deres erfaringer og tolkninger, og mitt narrativ når det kommer til tolkning av empiri og teori.

4.2.5 Studiens kvalitet

Reliabilitet

Reliabilitet knyttes ofte til studiens pålitelighet. Vanligvis er begrepet brukt for å referere til om en annen forsker, med anvendelse av de samme metodene, vil kunne komme fram til det samme resultatet (Thagaard 2009). Dette er et viktig kvalitetskrav i kvantitativ forskning, men i kvalitative studier kan forskningen være vanskelig å gjenskape. Reliabilitet tolkes her isteden som at "[...] prosjektet gir inntrykk av at forskningen er utført på en pålitelig og tillitsvekkende måte" (Thagaard 2009:198). Dette gjøres som regel gjennom at forskeren går gjennom studien grundig og stegvis for å vise til hvordan dataene er blitt utviklet.

I gjennomgangen av oppgavens metodologi og metode har jeg lagt stor vekt på gjennomsiktighet. For det første gjelder dette full åpenhet om valg av vitenskapsteori, metodologi og metode, slik at leseren skal kunne ha tillit til at dette er en legitim studie. Her har jeg måttet forholde meg til at mine informanter skal føle at de er representert riktig, og at senere masterstudenter skal kunne hente inspirasjon fra den. I tillegg har min studie vært en del av et større prosjekt; *Smart Mobility Suburbs*, og kan være med som et grunnlag for senere publikasjoner fra prosjektet. Det er derfor viktig at en masteroppgave som denne er troverdig.

Det at oppgaven har vært en del av et større prosjekt kan være med på å gjøre studien mer reliabel i seg selv. Thagaard (2009) skriver at reliabiliteten kan styrkes gjennom at flere forskere er med på prosjektet. For min del har det vært nyttig med to engasjerte veiledere som i tillegg til å komme med tips, har direkte bidratt i blant annet intervjurunden. Likevel er det jeg som har gjennomført denne studien, og det er mine tolkninger, mine verdier, mine meninger og jeg selv som har skrevet denne oppgaven. Det betyr at studien aldri kan oppnå en positivistisk form for reliabilitet. Som jeg har vært inne på i diskusjonen om min posisjonaltet, er studien preget av min rolle som kvalitativ forsker. Jeg har forsøkt å øke presisjonen gjennom blant annet å bruke båndopptaker og sitatsjekk. Thagaard (2009) viser til at dette kan ha en betydning for hvordan forskeren senere i prosessen kan forholde seg til sine data. Transkripsjonene viser direkte til hvordan informanter har svart på spørsmål, noe som kan være en styrke i forhold til at forskeren noterer selv. I tillegg har ikke jeg hatt muligheten til å bruke eventuelle sitater som informanter ikke føler de kan stå for. Dermed har jeg flere ganger i prosessen hatt muligheten til å begrense min subjektive forståelse gjennom å se tilbake på hva informantene egentlig sa, og om de følte at det de sa var det de faktisk mente. Valg av tema, valg av teorier, abstraksjoner som er gjort og fortolkninger av informanters utsagn har likevel vært preget av subjektivitet og kan ikke etterprøves i sin helhet.

Validitet

Validitet handler om studiens kvalitet ut ifra hvor nøyaktig og gyldig forskerens tolkninger er (Thagaard 2009). Det vil si at forskningen blir målt opp imot sin virkelighetsnærhet. For å kunne oppnå en god validitet i et prosjekt, er det dermed viktig å ha et godt grunnlag, både empirisk og teoretisk, for konklusjoner som tas. For min del har det vært viktig å ha et empirisk fokus på hvordan informantenes erfaringer og tolkninger av styringssituasjonen i en planleggingsprosess faktisk fungerer. Dette tilsier at jeg også belager meg på at informantene snakker sant, da jeg er en utenforstående. Som jeg har diskutert kan flere av mine informanter i utgangspunktet regnes å tilhøre en "elite". Slike personer kan ha interesse av å komme med informasjon som ikke nødvendigvis representerer sannheten, men isteden fremmer et "glansbilde" av en situasjon. Jeg har vært observant på at noe som dette kunne skje, og har ofte dobbeltsjekket utsagn med andre informanter, opp imot uttalelser i media og sakspapirer.

Kilder som planer, sakspapirer, observasjoner og media har vært viktig for å få en god forståelse av den kontekstuelle rammen, i tillegg til intervjuene som er foretatt. Jeg har gått gjennom disse nøye, men da jeg har en stor case og ikke fokuserer på én sak, har det vært umulig å fokusere på kommunens rolle i alle saker. Jeg har isteden fokusert på noen få fra

starten av, før jeg gjennom intervjuene har blitt opplyst om flere plansaker som har vært avgjørende for utviklingen i Ski og kommunens styringsrolle. Jeg bruker dermed eksempler gjennom hele analysedelen for å vise til konkrete hendelser som understøtter mine argumenter om virkeligheten. I tillegg har jeg hatt stor nytte av å bruke sekundærdata fra andre forskere som har fokusert på plan. Disse kildene er imidlertid ikke tilpasset den konteksten jeg opererte i, da de er mer generelle. Jeg bruker de derfor kun for å understøttende primærdata og funn.

En validitetssvakhet for studien kan være at jeg ikke har snakket med alle involverte parter i de sakene jeg har fokusert på. Dette har vært umulig å gjennomføre i den tidsrammen jeg har hatt for prosjektet. Det er likevel verdt å nevne, da en større mengde informanter kunne ha ledet til en mer presis empiri og dermed en mer nøyaktig fortolkning av virkeligheten. Jeg valgte imidlertid å forholde meg til at så lenge jeg nådde et slags metningspunkt av informasjon, ville jeg kunne oppnå tilstrekkelig kunnskap for dette prosjektet. I den påfølgende kontekstdelen og analysedelene vil jeg beskrive, analysere og diskutere mine empiriske funn.

5 Urban utvikling i regionbyen Ski

I dette kapittelet vil jeg gi en kort beskrivelse av den geografiske og styringsmessige konteksten for min studie. For det første beskriver jeg Skis beliggenhet, de ulike delene av den såkalte Skibyen og hvorfor Ski nå opplever en vekst i befolkning. Dette har sammenheng med den andre delen av dette kapittelet, der jeg presenterer *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Planen får, eller er ment å få, stor innvirkning på regionbyene i hele Osloregionen (Oslo og Akershus), og kan sies å påvirke byutviklingen og arealplanleggingen i Ski. I den tredje delen av dette kapittelet vil jeg presentere hovedtrekkene i kommunens egne arealplaner som er tilpasset regionale retningslinjer.

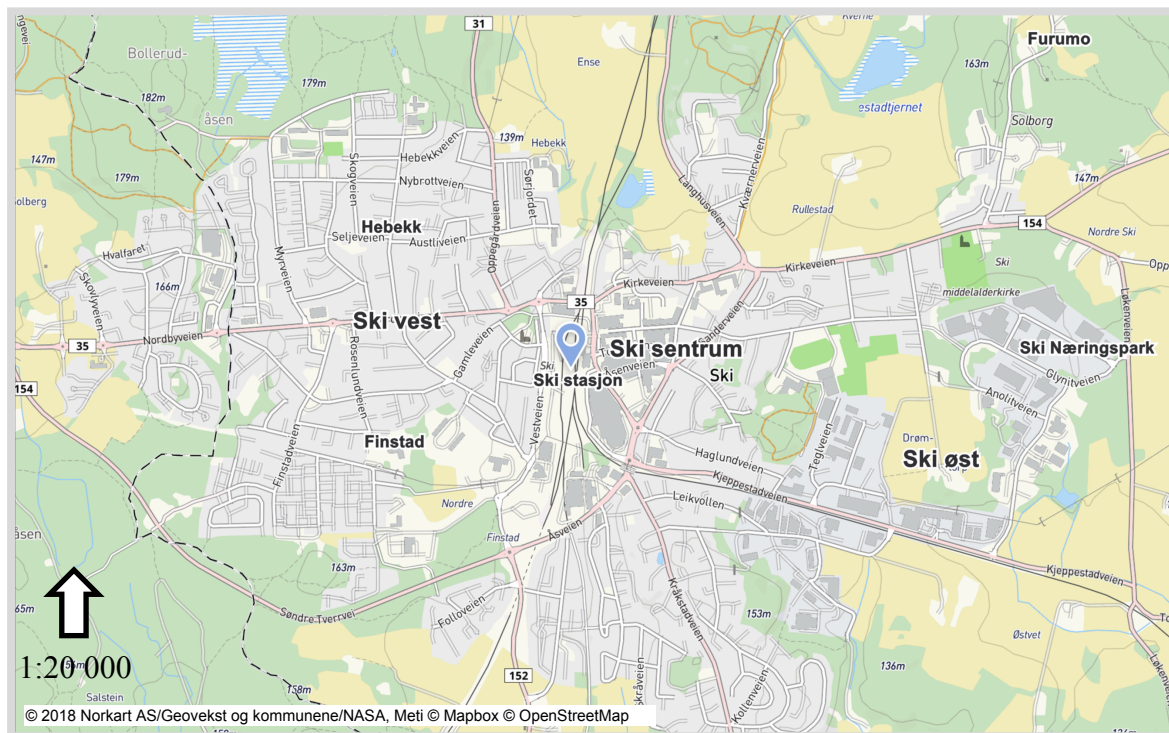
5.1 Ski

Byen Ski er lokalisert i Ski kommune i Follo-distriktet, og ligger i Akershus fylkeskommune. Ski fikk bystatus i 2004. Ifølge nettsiden til Ski historielag (udatert), hadde åpningen av Smaalensbanen i 1879 mye å si for Skis utforming og utvikling som tettsted. Dette førte blant annet til at befolkningen bosatte seg rundt Ski stasjon, noe som kan være en av grunnene til at stasjonen den dag i dag er lokalisert midt i byen. Ski kan grovt sett sies å være en by som er delt i tre "bydeler"; Ski sentrum, Ski vest og Ski øst (se kart I). Rett øst for Ski stasjon finner vi det som heter Ski sentrum. Her er bebyggelsen relativt tett med murbygninger på mellom to og seks etasjer. Blant næringene i sentrum finnes både butikker og tjenestevirksomhet, og butikk- og tjenestekjeder som finnes i de fleste byer og tettsteder i Norge. Mest dominerende er kanskje Ski Storsenter, eid av Thon Eiendom. Storsenteret ble bygget i 1995, og er i dag en viktig næringsaktør i Ski, med sine 145 butikker. Ski sentrum består også av eneboliger som omkranser den relativt urbane bebyggelsen på nord-, øst- og sørsiden.

Vest for Ski stasjon finner vi Ski vest som består av boligfeltene Finstad og Hebekk. Boligfeltene preges av småhus, der det har foregått en "eplehagefortetting" over en lengre periode (Færøvik 2006). Denne bebyggelsen strekker seg over kommunegrensen til Ås kommune. I tillegg finner vi den såkalte Magasinleiren her. Magasinleiren er en tidligere militærleir som i dag står tom og ble regulert til boligformål i områdereguleringen fra 2015 (Ski kommune 2015c).

Helt øst i Skibyen finner vi det kommunen betegner som Ski øst. Området består både av boliger, næring og store jordbruksområder (Ski kommune 2016c). Boligene er for det meste av typen småhus her også. Næringsvirksomheten består av lagervirksomhet, industri og

kunnskapsbedrifter, spesielt sentrert i Ski Næringspark. Jordbruksområdene omkranser store deler av den sørlige delen av Ski øst, og er en del av natur-beltet som strekker seg rundt byen, kun avbrutt av et nytt boligfelt kalt Furumo. Ski er dermed en by som ligger som en enklave i landskapet, uten direkte tilknytning til bebyggelse i andre tettsteder.



Kart I: Skibyen

Kilde: (Norkart AS, Mapbox og OpenStreetMap-bidragstjerne 2018)

En kan si at Ski preges av å fortsatt være mer et tettsted enn en by. Per 2011 besto boligenhetene i Ski kommune av 73 prosent småhus og 27 prosent leiligheter (Ski kommune 2011). I 2017 ble det gjennomført en måling av Statistisk sentralbyrå (SSB 2017b) som viser at kommunen har i overkant av 30 000 innbyggere. Av disse bor omtrent halvparten i Skibyen (SSB 2017a). Dette er et tall som SSB estimerer at vil kunne stige kraftig de neste årene (SSB 2017b). Ski kommune skriver selv på sine nettsider og i kommuneplanen fra 2011, samt planstrategien fra 2016, at kommunen og særlig Skibyen, vil kunne oppleve store forandringer de neste årene (Ski kommune 2011, 2016d). Dette skyldes blant annet jernbaneutbyggingen av Follobanen, som ble vedtatt i Nasjonal transportplan for 2010 til 2019 (Samferdselsdepartementet 2009). Ved ferdigstillelse vil Follobanen halvere reisetiden mellom Ski og Oslo Sentralstasjon til 11 minutter (Ski kommune 2016d). Tidligere ordfører i Ski kommune, Tuva Moflag, påpekte viktigheten av Follobanen i et intervju med Jernbanemagasinet:

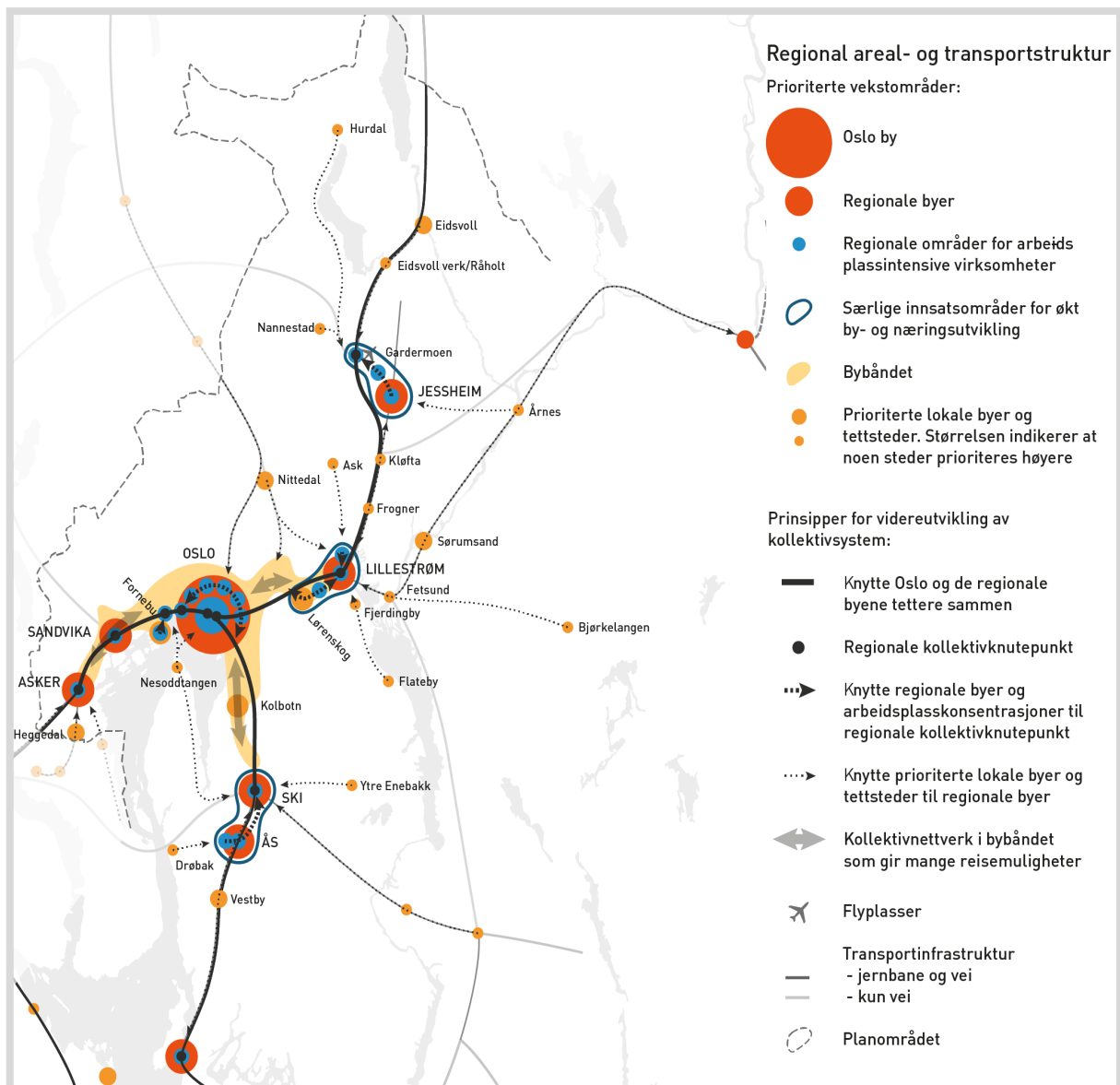
"Follobanen kommer til å gi oss et fantastisk løft. I praksis blir Ski som en sentral bydel i Oslo. Tid er langt viktigere enn avstand for folk. Her får de i tillegg disse flotte, landlige omgivelsene" (Tidligere Ski-ordfører Tuva Moflag i Henmo 2017)

Som følge av dette, i tillegg til en økende befolkning i østlandsområdet rundt hovedstaden, har Ski blitt betegnet av nabokommunene, Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og staten, som en av de regionale byene som skal utvikles og vokse som en del av en flerkjernet regionutvikling i Osloregionen (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015).

5.2 Regional plan for areal og transport

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus ble vedtatt desember 2015 i Oslo bystyre og Akershus fylkesting (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015). Planen ble pålagt av Stortinget da de i 2008 vedtok regjeringens proposisjon om å utarbeide en regional plan for Oslo og Akershus (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2008). Årsaken til dette initiativet var ifølge Bergsli og Harvold (2018, 105) at forskning hadde vist at det var en mangel på koordinering i det offentlige systemet for å møte nye styringsutfordringer, spesielt når det gjaldt utfordringer knyttet til areal og transport. For å møte utfordringer som manglende byråkratisk effektivitet i transportutbygging og arealplanlegging, valgte dermed Stortinget å gå inn for at det måtte utarbeides klare regionale føringer, basert på nasjonale mål i regionen (Bergsli og Harvold 2018:105-108; Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2008).

Den regionale planen er altså en statlig initiert, overordnet strategisk plattform som tar for seg en ønsket utvikling av Osloregionen frem til 2030, og med utsikt mot 2050 (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015). Målet med planen har vært å skape enighet om en effektiv og helhetlig utvikling, der Osloregionens økning i folketall, konkurransedyktighet og bærekraft skal sikres gjennom en flerkjernet kompakt utvikling, bevaring av grønnstruktur og et effektivt, men miljøvennlig transportsystem. I dette har det, i tillegg til en videre kompakt utvikling av hovedstaden, nå oppstått et fokus på at regionbyer som Sandvika, Asker, Lillestrøm, Jessheim, Ski og Ås skal ta en høy andel av veksten i regionen (se kart II). Den regionale planen skal for slike regionbyer fungere som en overordnet plan, der kommunale planer, strategier og prosjekter skal kunne bruke og følge planens bestemmelser for å håndtere, ta nytte av, og ta ansvar for en konkurransepreget og bærekraftig utvikling i kommunen og regionen. (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015)



Kart II: Prioriterte byer og tettsteder i regional plan

Kilde: (Ruter 2016)

5.3 Byutvikling i Ski

Som ett av seks tettsteder som skal utvikles i regional plan, står Ski i en posisjon hvor man kan forvente seg en enorm utvikling de neste årene.

"Vi står i startgropa til å bli noe mer enn det vi har vært tidligere, og tar nå spranget til å møte virkeligheten når vi om tre år har 10 minutter med toget til Oslo S. Det er det samme som fra Skøyen til Oslo S det!" (Kommunal planlegger II 2017).

Ifølge Ski kommunes (2016d) egne prognoser dreier det seg om en vekst på mellom 2 og 3,8 prosent årlig frem til 2030. Det betyr at kommunen vil vokse fra å ha 30 000 innbyggere i 2018,

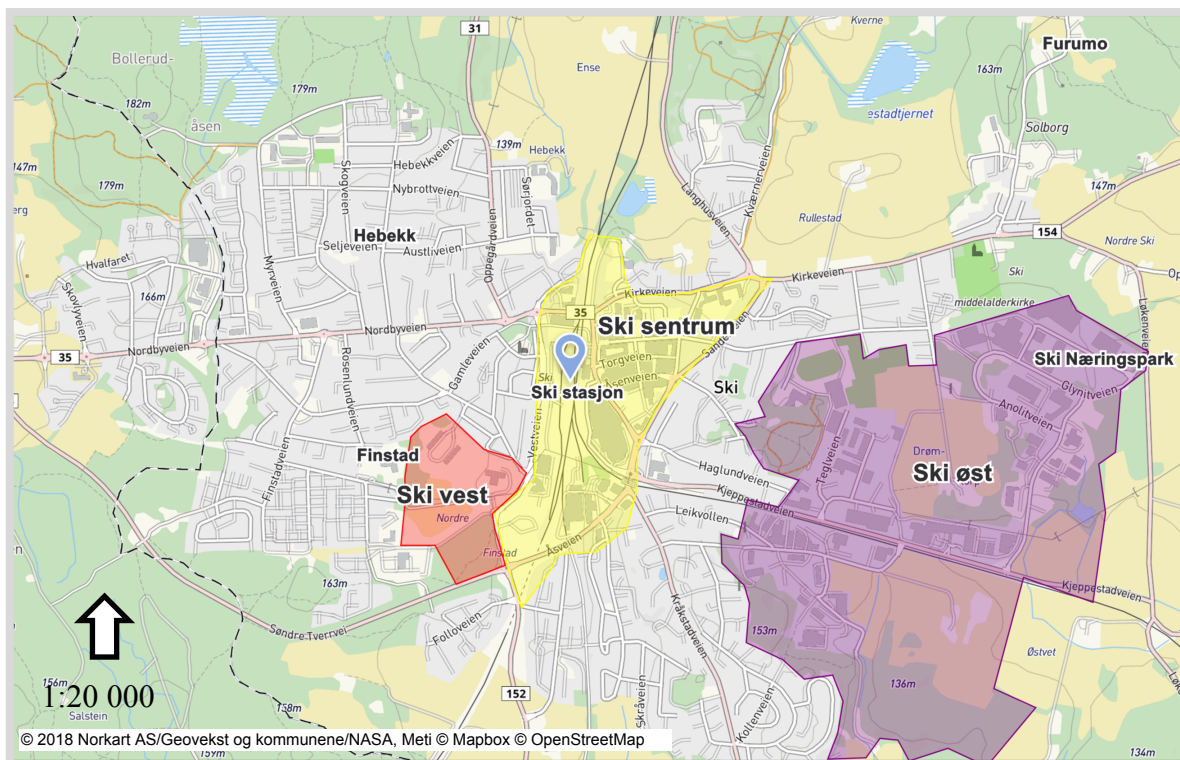
til nesten 50 000 innbyggere i utgangen av 2031. Den største delen av veksten er ifølge planstrategien antatt å skje rundt Ski stasjon etter ferdigstillingen av Follobanen i 2021 (Ski kommune 2016d). Man snakker dermed om en mulig doubling av folketallet i Skibyen frem til 2030 (Kommunal planlegger II 2017).

Ski kommune opererer ut ifra en kommuneplan fra 2011. Selv om den ble vedtatt før utarbeidningen av regional plan for areal og transport offisielt ble påbegynt, bærer kommuneplanen preg av planens krav knyttet til en flerkjernet regionutvikling, miljøvennlige transportløsninger og på næring med internasjonal konkurransekraft (Ski kommune 2011). I kommuneplanens samfunnsdel, som legger grunnlaget for kommuneplanens arealdel, er det listet opp noen av de målene Ski kommune (2011:13-14, 19, 26, 30) har satt seg for framtiden:

- Ski kommune skal fylle sin rolle som regionsenter og kollektivknutepunkt, og følge opp hovedlinjer i regionale strategier for areal og transport.
- Ski skal ha et arealeffektivt og kollektivunderbyggende utbyggingsmønster.
- Ski skal være en attraktiv og levende by, i et vakkert kulturlandskap.
- Transportsystemet i Ski skal være miljøvennlig, tilgjengelig og effektivt.
- Boligtilbudet i Ski skal være basert på fortetting i stasjonsnære områder som er tilpasset volumet i den planlagte befolkningsveksten.

De politiske ønskene for utviklingen av Ski virker altså å samstemme med målene på regional skala. Dette gjelder ikke bare kommuneplanen fra 2011, men også planstrategien fra 2016. Her skriver kommunen at "byutviklingen er sannsynligvis den største utfordringen Ski står ovenfor og er samtidig en oppgave i tråd med regional plan" (Ski kommune 2016d:9). På papiret virker dermed regional plan å ha blitt et viktig utgangspunkt for hvilken byutvikling som skal skje de neste årene i Ski.

Den mest omfattende utviklingen i Ski finner vi i to områdeplaner og én kommunedelplan som alle ble vedtatt i juni 2015; Ski sentrum, Ski vest og Ski øst (se kart III). Dette er ambisiøse arealplaner som legger opp til høy utnyttelsesgrad både i transformasjonsområder som Ski sentrum og Ski vest og i ekspansjonsområdet Ski øst. Til sammen legger planene, ifølge nettavisen E24, opp til 9000 nye boenheter (Dalen 2017). Ingen av planene har per våren 2018 ført til utbygging, men man er i gang med utvikling av detaljregulering i Ski vest og områderegulering for deler av Ski sentrum, mens Ski øst fortsatt ikke er behandlet videre av kommunen. Planene er utarbeidet med tanke på den kommende Follobanen, og økningen i befolkning, og antall planforslag til prosjekter fra entreprenører, som utbyggingen har og kan medføre.



Kart III: Reguleringsområder for Ski sentrum (gul), Ski vest (rød) og Ski øst (lilla)

Kilde: (Norkart AS et al. 2018)

En utvikling som legger opp til en dobling av befolkningsmassen, kan sette følelser i sving hos de fleste. Enkelte av informantene jeg snakket med i kommunen er svært entusiastiske for en slik utvikling, mens andre er mer reserverte:

"Tenk deg da, hvis du setter deg på toget på Oslo S, også har du Barcode på din høyre hånd. Så fyker du inn i Blix-tunnelen. Også kommer du ut på det bittelille av det du kommer til å se av kulturlandskap, før du havner inn på Ski stasjon, og der ser du Skis svar på Barcode, langs Vestveien. Det hadde vært helt fantastisk!" (Høyre-politiker 2017)

"Jeg synes det er litt krevende å tenke seg hvordan det blir. Jeg har jo ikke lyst til at Ski skal bli en by med 'Plaza-bygg' som står opp som Chicago. Det skal oppleves som et godt sted å bo, der det er rolige og trygge forhold, og greit for barnefamilier og sånn" (Kommunal ingeniør 2017).

Det ser altså ut til å være ulike meninger om hva en slik utvikling skal bety. Når et sted forandres i karakter skaper det meningsmotsetninger. Ut fra det mine informanter har sagt i intervjuer er dette tydelig, da noen er opptatt av de økonomiske og miljømessige godene man kan oppnå ved fortetting, mens andre er mer bekymret for at utviklingen bryter med deres stedsforståelse og stedsidentitet. Kommunens planer virker dermed å være en mellomting mellom hva de selv ser er viktig, hva regionale myndigheter krever, hva utbyggere behøver, og hva befolkningen ønsker.

6 Påvirkning fra regionale føringer

I dette kapitlet beskriver og diskuterer jeg hvordan Ski kommune påvirkes av krav fra overordnede føringer på det regionale nivået. Kommunen, fylkeskommunen og staten opererer i ulike institusjonelle og geografiske skala-rom. Kommunen er som skrevet, arealplanmyndighet, mens fylkeskommunen ofte er blitt sett på som et mellomledd mellom stat og kommune, som har ansvar for noen hovedsektorer som samferdsel, videregående opplæring og miljøvern (se kapittel 2.2.2). Med *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* kan det argumenteres for at fylkeskommunen har fått en viktigere posisjon i kommunens arealplanlegging. Jeg diskuterer nærmere hvordan Ski kommune opplever det å samarbeide med overordnede myndigheter, spesielt gjennom den regionale planen, og hvordan dette påvirker Ski kommune i enkeltsaker. Først ser jeg på hvordan regional plan kan sies å ha styrket fylkeskommunens styringsmakt i arealplanlegging. Deretter vil jeg ta for meg hvordan kommunen har operert og opererer i en periode med befolkningsvekst og regionale føringer. Til slutt ser jeg spesifikt på hvordan regional plan har påvirket de kommunale planleggingsprosessene. Jeg skal i denne delen av min analyse svare på underproblemstillingen: *Hvordan påvirkes Ski kommunes arealplanlegging av regionale føringer i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus?*

6.1 Den styrkede regionale rolle

Da Oslo kommune og Akershus fylkeskommune vedtok *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*, i desember 2015, var det etter et tre års samarbeid mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale aktører i det som kaltes for Plansamarbeidet (udatert). Resultatet var en plan som har fått stor betydning for arbeidet i kommunen (Rådmannens samfunnsplanlegger 2017). Dette var imidlertid ikke tilfellet med fylkeskommunens tidligere regionale planer, eller fylkesplaner, som de da het. Higdem (2012) skriver at før den nyeste Plan- og bygningsloven fra 2008 ble vedtatt, var fylkeskommunens fylkesplan svakere enn dagens regionale plan. Dette skyldtes at fylkeskommunen ikke hadde myndighet til å binde kommunene til å gjennomføre prosjekter i tråd med krav fra fylkesplanen, så lenge det ikke handlet om fylkets egne ansvarssektorer (Higdem 2012). Dette betydde at på arealplanleggingsfeltet havnet fylkeskommunen i en intetsigende mellomrolle, som innebar at de egentlig ikke hadde noen reell makt hva gjelder arealplanlegging spesifikt. Ifølge Higdem

(2012) gjorde dette at fylkesplanen ble en "stiv planform" som var mer en "planlegging for planleggingens skyld", enn en viktig bidragsyter til å sikre en oppnåelse av regionale mål.

Utover 2000-tallet forsøkte fylkeskommunene å finne en løsning på fylkesplanens svakheter. Dette ble gjort blant annet gjennom å åpne for mer plansamarbeid. Flere offentlige institusjoner kunne være med å utarbeide planen, noe som skulle bedre koordineringen mellom de ulike styringsnivåene (Higdem 2012). Befolkningen ble også inkludert, da det ble åpnet for høringsprosesser også på fylkesplan. Dette kan tolkes som at fylkeskommunen ble et reelt bindeledd, ikke bare mellom stat og kommune, men også mellom de ulike sektorene innad i staten, mellom kommunene i regionen, og mellom offentlige aktører og private interessenter. Den helhetlige fylkesplanen ble i tillegg supplert med fylkesdelsplaner som rettet seg mot enkeltsektorer som blant annet transport og miljø (Higdem 2012). Dette betydde at man kunne gå mer detaljert inn i hva fylkeskommunen ønsket av utvikling for regionen. Det regionale nivået reskalerte på denne måten seg selv, ut ifra Gualini (2006) sin teori, ved å søke innovasjon i egen skala og i egen romlig praksis for å kunne bli en mer betydningsfull institusjon.

Den store vendingen for regionen styringsrolle kan imidlertid sies å være nye statlige føringer og initiativ. Fordi, med den nye Plan- og bygningsloven som ble vedtatt i 2008, og etter Stortingets vedtak om at det skulle utarbeides en regional plan for areal og transport for Osloregionen (Bergsli og Harvold 2018), skulle det regionale nivået nå sikre at statlige mål kunne oppnås på en mer effektiv og ikke minst bærekraftig måte, gjennom å samordne kommunenes arealutvikling (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015). Dermed ble det man kan forstå som førstegenerasjons regionsplaner utarbeidet. Disse skulle være mer detaljerte og kunne strekke seg utover det som tidligere hadde vært hovedsektorene til fylkeskommunen, hvorav arealplanlegging var en av disse. Ut i fra teorien skjedde det altså en vending hvor regionens styringsrolle ble styrket som et resultat av at et styringsnivå (staten) endret sosial praksis i et lavere skala-rom (regionen) (Gualini 2006; Swyngedouw 1997).

6.1.1 Agendasettende strategier

Den regionale planen for areal og transport inneholder flere strategier for hvordan man skal kunne oppnå målene om en konkurransedyktig, bærekraftig, arealeffektiv, og flerkjernet Osloregion. For det første skal Oslo by ytterligere styrkes som et nasjonalt knutepunkt, med høy fortetting, næringsutvikling i sentrum og flerfunksjonelle byområder som legger opp til en miljøvennlig transportprofil. For det andre skal Sandvika, Asker, Lillestrøm, Ski og Ås som nevnt utvikles som regionale byer, som skal ta store deler av befolkningstilstrømmingen og

derfor videreutvikle urbane trekk, og effektive forbindelser med hovedstaden. Vekst skal også skje i noen få tettsteder i Akershus, som blant annet Langhus, Lørenskog og Kolbotn, der høy fortetningsgrad og tette transportforbindelser med regionbyene er noen av målene. Resten av de mindre tettstedene i Akershus skal imidlertid ikke vokse, men isteden begrense en befolkningsvekst i området for å beholde stabile og gode bomiljø. (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015)

Gjennom den regionale planen er det altså bestemt hvordan ulike deler av regionen skal fysisk utvikles. Røe (2017) skriver at dette er tiltak vi ikke har sett i et slikt omfang siden den modernistiske planleggingsperioden, der blant annet Regionplanrådet, som eksisterte fram til 1974, hadde storstilte planer for hvordan Oslo og Akershus burde utvikles. Ifølge Røe (2017) er ikke de planene som ble gjennomført på denne tiden helt ulike den som ble vedtatt i 2015.

Når det gjelder arealstrategiene i *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*, som brukes i min case, er disse relativt spesifikke. I Ski kommune skal veksten i boliger og arbeidsplasser konsentreres i prioriterte vekstområder (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015). Det betyr at opp mot 90 prosent av bolig- og arbeidsplassveksten skal skje i Skibyen og på tettstedet Langhus (Ski kommune 2016d). Andre tettsteder i Ski kommune, som Siggerud og Kråkstad, skal dermed ikke ta del i veksten ut over 10 prosent av den totale veksten i kommunen, men isteden bevares som bomiljøer.

Det legges også opp til en strategi om at prioriterte vekstområder som Ski skal utvikles med fokus på bykvalitet (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015). Dette handler om å innføre flerfunksjonelle regionssentra som skal ha urbane trekk og en økt fortetningsgrad (BYA). I den regionale planen står det at regionale byer skal ha en utnyttelse på 80-100 prosent, der tettheten skal være "høyest i sentrumsområder, områder for arealintensive arbeidsplasser og tett på regionale kollektivknutepunkt" (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015:26). Dette betyr at det foreligger et krav om at Ski skal fortette byen innenfra og ut. Kommunal arealplanlegging i Ski skal her legge til rette for at bebyggelsen rundt kollektivknutepunktet Ski stasjon, trer i kraft før eventuell bebyggelse i områder som Ski vest og Ski øst etableres. Dette har sammenheng med at Ski, ifølge regional plan, skal legge opp til at majoriteten av befolkningen skal ha gangavstand til Ski stasjon, som er estimert til å være innenfor en 500-meters radius fra stasjonen (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015). For å kunne bevare en sammenhengende bystruktur i Ski, er det i tillegg satt en grense for at all boligbebyggelse må skje innen to kilometer fra Ski stasjon. Dette er en grense, ofte kalt "grønn grense", som skal sikre at befolkningen er i gang-, sykkel- eller kollektivavstand

til stasjonen, og at man dermed lar bilen stå ved ferdsel innad i byen (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015).

Innenfor denne to-kilometersradiusen krever regional plan at vekst skal prioriteres foran vern (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015). Det vil si at alt av jordbruksområder og regional grønnstruktur i Ski innenfor en radius på to kilometer fra Ski stasjon, skal bebygges i et framtidig perspektiv. Kravet suppleres med at utenfor to-kilometersgrensen skal vern gå foran vekst. Regional plan hevder her at "når vernet samtidig styrkes utenfor de prioriterte vekstområdene, vil det bidra til å spare jordbruksarealer og regional grønnstruktur i et langsiktig perspektiv" (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015:29). Dette er en strategi som kan sammenliknes med byplanleggeren Patrick Abercrombies *green belts*, i sin oppskalerte versjon av Howards hagebykonsept (Hall 2014:189). I planleggingen av regionen rundt storbyer som Dublin og London ønsket Abercrombie, i likhet med den regionale planen, å bygge små regionbyer, eller "satellitter", som var omkranset av natur, framfor en spredt sammenhengende bebyggelse (Hall 2014:188-201). Ønsket til Abercrombie var at regionen skulle unngå en tilfeldig utvikling som kunne skape trafikkaos, dårlige levekår og en ødeleggelse av natur (Hall 2014:188-201). Dette tankegodset hadde stor innflytelse på etterkrigstidens regionale planlegging også i Norge, som kulminerte med oppløsningen av regionplanrådet i 1974. Dette er mål som også er representert i den regionale planen. Den polysentriske regionen kan dermed sies å ha aner tilbake til planlegging som ble gjort på første halvdel av forrige århundre.

Den regionale planen har også tilbakevirkende kraft. Det vil si at arealplaner for områder, som ikke er gjennomførte prosjekter, som bryter med regionale krav, skal tas ut av kommunens planer (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015). Områder som er planlagt utenfor den "grønne grensen", skal dermed ikke gjennomføres.

I *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* står det at "dersom alle aktørene følger opp planen innenfor sine ansvarsområder, vil regionen ha stor mulighet til å nå felles mål" (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015:3). På den ene siden kan det hevdes at statlig virksomhet innenfor arealutvikling ble, på bakgrunn av Swyngedouw (2005) sin teori, nedskalert, eller desentralisert, til en lavere skala gjennom demokratiske prosesser. På den andre siden kan en tolke reskaleringen i fylkeskommunen som et resultat av at både statlige og regionale aktører så et behov for å engasjere seg i større grad i kommunal arealpolitikk og planlegging for å sikre at regionen skulle utvikles på en ønsket og helhetlig måte. Dermed kan en argumentere for at denne reskaleringen var et eksempel på aktører som engasjerte seg i en lavere skala for å sikre interesser i eget avhengighetsrom (Cox 1998).

6.2 Kommunens virksomhet

I årene siden den nye Plan- og bygningsloven kom ut i 2008, og det ble vedtatt at det måtte formes en regional plan for areal og transport for hele Osloregionen, har Ski måttet forberede seg på vekst. I en mellomstor by som Ski vil en dobling av befolkningmassen antas å ha stor betydning for byen og den kommunale virksomheten. Ifølge flere av mine informanter er dette en utvikling som både bærer med seg utfordringer og muligheter.

"Jeg heier jo veldig på utviklingen vi skal ha, men så skjønner jeg at det blir veldig strevsomt. Det kommer til å være mye voksesmerter. Det ser vi allerede nå. Det er vanskelig å koordinere så mange prosjekter, og at det skal skje sømløst, noe som er helt utenkelig. At det ikke skjer uforutsette hendelser og sånt er umulig. Det kommer til å bli krevende de neste 10 årene" (Venstre-politiker 2017).

Informantene sier likevel at en slik utviklingen rett og slett er nødvendig. Dette henger sammen med å ta et kollektivt ansvar for den veksten i befolkning som Østlandet kan forvente seg de neste årene.

"Vi har et ansvar vi som bor på Østlandet å sørge for at vi har nok boliger til folk. Det ser vi i Oslo, at folks ønske om å flytte til Oslo og Østlandet er høyere enn ønsket om å bo godt. Så vi ser i mange bydeler i Oslo at det er alt for små, og alt for gamle, og alt for dårlig vedlikeholdte områder som folk flytter inn i. Folk aksepterer en veldig lav boligstandard for å kunne bo i Oslo. Da må det være vårt ansvar i et langtidsperspektiv at de ikke ender opp med en slum i praksis. Hvis det fortsetter å komme inn ett 'busslass' til Oslo hver dag som aldri drar hjem igjen, så vil det til slutt bli så uutholdelig at vi vil få områder som vil se mer ut som slum. Hvis vi skal tilrettelegge for det, så må vi ta ansvar i Akershus også. Det nytter ikke å bare si at det får Oslo ta seg av. Det er ikke plass i Oslo, de må ut hit!" (Arbeiderparti-politiker 2017).

Tanken om at en utvikling av Ski kommune er nødvendig for å skåne Oslo for utviklingen av en slumstruktur kan være en litt ekstrem oppfatning. Men det ligger noe i det faktum at man ønsker en fortetting istedenfor en spredning av bystruktur. For å samtidig kunne bevare goder som nærhet til natur og grøntområder i byen har diskursen om en flerkjernet regionutvikling som nevnt vært dominerende det siste tiåret (se kapittel 2.1.1).

Drivkraften for å være med på denne planen i Ski er nok ikke nødvendigvis bare tuftet på den regionale dugnaden for å huse opp mot 200 000 nye innbyggere i Osloregionen, frem til 2040 (Kommunal plansjef 2017). Den er like mye basert på den nye Follobanen:

"Staten kom til oss og sa 'Ski, dere har vunnet i Lotto. Her får dere en Follobane, en ny stasjon, vegtraséene skal kobles inn til Ski stasjon. Så nå må dere jaggu meg ta deres del'. Det er det som har vært drivkraften egentlig" (Kommunal plansjef 2017).

Follobanen, som staten skal finansiere gjennom Bane NOR, er det største jernbaneutbyggingsprosjektet i moderne tid som er gjennomført på norsk jord (Bane NOR udatert). Med dobbeltspor fra Oslo S til Ski stasjon halveres transporttiden til 11 minutter. For Ski kommune kan dette bety at flere velger å bosette seg i Skibyen, selv om man arbeider i hovedstaden. Med en prognose på omtrent 15 000 nye innbyggere de neste 12 årene betyr dette at kommunen må fortettes. *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* er dermed sett på som en plan som kan legge til rette for en ønsket håndtering av en slik utvikling. Dette var også hovedårsaken til at Ski valgte å slutte seg til Plansamarbeidet (Høyre-politiker 2017).

6.2.1 Samarbeidet innad i den kommunale virksomheten

I tråd med MacKinnons (2011) forståelse av en skala som noe som eksisterer som en plattform for ulike aktørers sosiale aktivitet, er også Ski kommune en institusjonell skala som består av aktører med forskjellig sosial aktivitet. For selv om en institusjon, som en kommune, ser ut til å operere som en helhetlig organisme, består institusjonen av mennesker med ulik sosial og kulturell kapital som påvirker deres sosiale praksis (MacKinnon 2011). Det påpekes imidlertid av flere informanter at blant politikere i Ski har man hatt en konsensus om at Ski må utvikle seg som et viktig regionalt knutepunkt. Dette har blant annet kulminert i bred enighet om planer som Ski sentrum, Ski vest og Ski øst (Høyre-politiker 2017). Årsaken til dette ser ut til å være at bærekraftig byutvikling spiller på mange av partienes kjernesaker, på tvers av politisk ståsted.

En av informantene påpeker at selv om politikere i Ski har en felles konsensus, skiller det mellom de ulike politiske partiene i enkeltsaker (Arbeiderparti-politiker 2017). Informanten trekker spesielt fram et planforslag til en detaljregulering på Hebekk, hvor en utbygger ønsket å bygge flere svært smale rekkehus med en bredde på 4,2 meter fra vegg til vegg. Arbeiderpartiet, som i dag sitter i posisjon, ønsket ikke å godkjenne prosjektet, da Arbeiderpartiet og de andre posisjonspartiene Venstre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Miljøpartiet de grønne, mente at prosjektet brøt med det sosiale bærekraftmålet, ved å ikke følge kommunens retningslinjer for utforming av gode bomiljø (Arbeiderparti-politiker 2017). Opposisjonspartiene, med Høyre i spissen, mente imidlertid at utbyggerens høye kostnader måtte tas hensyn til av kommunen (Arbeiderparti-politiker 2017). Informanten påpeker at dette er et typisk skille mellom partiene i flere enkeltsaker, der posisjonspartiene tenker mer på den sosiale bærekraften, mens den konservative fløyen i stor grad føler et ansvar for det private næringsliv og den økonomiske bærekraften (Arbeiderparti-politiker 2017).

Arbeiderparti-politikerens (2017) viser til at det også finnes andre uenigheter i den kommunale virksomheten i Ski, utover de partipolitiske skillene i enkeltsaker. I det weberianske byråkratiet, som dominerer den formelle offentlige organisasjonsstrukturen i de fleste vestlige land, vil det være et klart skille mellom den politiske og den administrative sektoren (Bouckaert *et al.* 2010a). Dette gjelder også i Ski. For det første mener informanten fra Arbeiderpartiet at det har utviklet seg et "rådmannsvelde" i kommunen:

"I formannskapetmodellen er veldig mye makt lagt over til Rådmannen og til administrasjonen, og da er det opp til politikerne å sørge for at man skal unngå et 'rådmannsvelde', som betyr at det egentlig er Rådmannen som styrer butikken og at politikerne egentlig bare følger det Rådmannen foreslår" (Arbeiderparti-politiker 2017).

Informantens oppfatning er at politikerne er blitt for servile overfor administrasjonen, der man i tidligere perioder i større grad har stolt på deres ekspertise fremfor at politikerne selv har vært en aktiv del av planprosessen. Av den grunn gikk dagens posisjonspartier til valg i 2015 på en økt politisk styring av saker (Arbeiderparti-politiker 2017). Hanssen (2012) påpeker at dette er et generelt ønske blant flere kommunale politikere i Norge, der politikere gjerne vil ha en *hands on*-rolle i planprosessen. Rollen er imidlertid vanskelig å få til, da utbyggere i større grad har tatt over planiniteringen, mens saksbehandlerne fra administrasjonen er de som behandler planen fra kommunens side (Hanssen 2012). Politikerne ser altså i mindre grad ut til å være en del av de første fasene i en planleggingsprosess. For politikerne, mener Hanssen (2012), at det istedenfor er viktig at en styrer ut ifra spesifikke helhetlige planer, som for eksempel en kommuneplan. Kommuneplanen til Ski ble imidlertid vedtatt helt tilbake i 2011, før blant annet regional plan var en realitet. Den politiske informanten fra Venstre (2017) viser til at Rådmannen i flere saker de siste årene dermed har valgt å gi dispensasjoner fra kommuneplanen i reguleringssaker. Dette mener informanten har gjort at politikerne har måttet ta på seg ansvaret med å kontrollere at saksbehandlingen faktisk samsvarer med kommuneplanens arealdel (Venstre-politiker 2017). I ytterste konsekvens mener informanten at den økende mengden dispensasjoner kan føre til at man fatter vedtak man ikke har god nok informasjon om (Venstre-politiker 2017). En av de sentrale utbyggerne i Ski opplever at dette har skjedd i flere tilfeller:

"Politikerne, de får 1300 sider med saksdokumenter som de skal lese på en uke. [...] Det er ikke snakk om at de forstår skikkelig godt hva de vedtar. Det er veldig i hendene til administrasjonen." (Utbygger II 2017)

For det andre viser Hanssen (2012) til at det er en utvikling innen den norske kommunesektoren at politiske aktører og planaktører sjeldent kommuniserer direkte, men at all informasjon går gjennom Rådmannen. Venstre-politikeren bekrefter dette: "[Kontakten] er bare via Rådmann. Vi får bare sakene derfra. Jeg aner ikke hva som skjer i disse avdelingene" (Venstre-politiker 2017). Dette kan føre til at politikere får mindre innsyn i de kommunale planprosessene, der man til slutt kun er involvert i den formelle fasen og i vedtaksfasen, som vist til i kapittel 2.2.3. Konsekvensen, ifølge undersøkelsene til Hanssen (2012), er at noen politikere føler seg "vingeklippet", da det har utviklet seg et asymmetrisk forhold mellom administrasjonen og de politiske aktørene. En av informantene mener imidlertid at minimal direkte kontakt mellom politikere og saksbehandlere kan være ønskelig:

"Jeg hadde et avklart forhold til planleggerne, som politiker i Ski. Jeg vet godt hvor jeg kan påvirke, og det er gjennom Rådmannen. [...] Mange mener at man kan gå rundt, at politikerne kan gå direkte til virksomheter og sånn, men der er ikke jeg enig" (Høyre-politiker 2017).

Informanten begrunner dette med at det er en klar forskjell mellom politikere og planleggere. Mens planleggerne er ekspertene på området, skal politikerne i større grad beslutte, ikke ut ifra den rasjonelt beste løsningen, men ut ifra hva som er den beste løsningen basert på partiets partiprogram, og hva de som stemte på partiet ønsket (Høyre-politiker 2017). Dette er tendenser som tidligere er undersøkt i dybden av blant annet Eivin Winsvold (2010) i en masteroppgave. Han konkluderer med at høyresiden i politikken ofte har en tendens til å basere beslutninger og meninger, ikke på forskning eller fagkompetanse, men på hva politikerne oppfatter at velgerne ønsker (Winsvold 2010). Det kan dermed virke som at det også på spørsmålet om kommunikasjonen mellom de to organene i kommunen, finnes politiske uenigheter om hvordan man skal samhandle i planprosesser. I Ski, der det har variert fra valg til valg hvilke partipolitiske allianser som har sittet i posisjon, kan dette føre til ulike måter å organisere en avklart relasjon mellom de ulike sosiale aktivitetene i den institusjonelle skalaen. En av informantene fra administrasjonen mener at for å kunne takle den transformasjonsprosessen som Ski er midt i, må man i større grad begynne å snakke i samme "tunge" (Kommunal ingeniør 2017).

6.2.2 Kapasitetsutfordringer

De store forandringene har ifølge informanter fra administrasjonen ført til kapasitetsutfordringer. For å tilpasse seg en dobling i befolkning, har Ski store utfordringer når det kommer til å legge til rette for nødvendig infrastruktur, både i form av sosial infrastruktur;

barnehager, skoler og sykehjem, og i form av fysisk infrastruktur; bolig og veg (Kommunal plansjef 2017). Med NPM-reformene i planlegging på 1980- og 1990-tallet opplevde i tillegg flere kommuner økte krav om effektivitet og mindre ressurser knyttet til utvikling av egne planer (Hanssen 2012). Resultatet har vært mindre ressurser til planavdelinger. For en kommune som Ski som nå opplever en vekst i befolkning har dette betydd en økning i antall planprosjekter, uten at planavdelingen nødvendigvis er blitt styrket av den grunn. Plansjefen viser til at de rett og slett ikke var, eller er, rigget for den veksten som har kommet:

"Det er et voldsomt kapasitetsproblem, det er det egentlig. Vi var jo i utgangspunktet en tradisjonell planavdeling som jobbet mye med reguleringsplaner når de kom inn, og bisto rådmannsnivået når kommuneplanen skulle lages. [...] Så skjedde det ganske brått en forandring når politikerne bestemte seg for at 'nå kjører vi! Nå skal vi ha de fire store (Ski sentrum, Ski vest, Ski øst og Langhus) på plass og de skal vedtas før valget'. Så det var en absolutt deadline. Det var litt dårlig stemning rundt det" (Kommunal plansjef 2017).

Plansjefen peker altså på at deres arbeidshverdag preges av økt ansvar i større planer initiert av utålmodige politikere som presser på at saker skal behandles raskere enn normalt. En av planleggerne fra administrasjonen sier at dette har en sammenheng med at politikerne i økende grad etter bestemmelsen om Follobaneutbygging, er blitt ombudsmenn, spesielt i valgperioder:

"Jo nærmere kommunevalget de kommer, jo mere opptatt er de av å være positive, så får heller Fylkesmannen og fylkeskommunen være de dumme som sier nei. [...] De vil ikke fatte upopulære avgjørelser" (Kommunal planlegger II 2017).

Ut ifra uttalelsen fra den kommunale plansjefen kan en tenke seg at dette også var tilfellet ved utarbeidelsen av Ski sentrum, Ski vest og Ski øst.

Fokuset på en effektiv håndtering av saker har gjort at administrasjonen er blitt nødt til å prioritere hvilke saker man behandler, der "flaggskip-prosjekter", som de fire store, går foran i køen i forhold til mindre saker. Dette kan føre til at behandlingstiden i mindre saker blir lang, noe som kan hemme kommunens effektivitet. På noen prosjekter sier den kommunale plansjefen (2017) at man er blitt nødt til å hyre inn ekstern hjelp, for å lette på presset. I områdeplan for Ski sentrum var dette tilfellet, der man hyret inn den private bedriften Rambøll (Kommunal plansjef 2017). Dette kan tolkes som at Ski kommune i større grad er blitt nødt til å involvere private aktører i flere deler av prosessen, utover retten de har til å stille planforslag. Ser man til teorien tydeliggjør Peck *et al.* (2009) at en slik utvikling tyder på en "kreativ nedbygging" av den hierarkiske styringen, der samstyringsprinsipper med nyliberale trekk gjør at markedsaktører tar over ansvarsområder til den offentlige myndighet. På den ene siden er

dette muligens en nødvendighet, da alternativet om å ikke ha en områdeplan for Ski sentrum i det hele tatt, kanskje ikke er et ønsket scenario. På den andre siden kan en kommersiell inkludering i flere faser føre til en svekket kommunal sektor i Ski, der verken kommunale planleggere eller politikere blir involvert i de tidlige fasene i en planleggingsprosess. I Ski sentrum førte planleggingsprosessen til et resultat som den politiske informanten fra Høyre (2017) sier at ble for stort til at man nødvendigvis visste hva man vedtok. Av blant annet den grunn har det i ettertid vært nødvendig å ta ut deler av planens områder fra reguleringen for å planlegge disse i en ny områdeplan. Dette kan igjen gå ut over behandlingstiden på andre, mindre planer.

6.3 Regional plans påvirkning på kommunal arealplanlegging

Jeg har til nå diskutert hvordan den regionale skala har fått en styrket rolle innen kommunal arealplanlegging, og jeg har pekt på noen av hovedutfordringene innad i kommunens virksomhet som er forbundet med den veksten de forventer. I dette delkapittelet vil jeg se på hvordan regional plan har påvirket kommunens arealplanlegging i praksis. Her er det spesielt to aspekter jeg velger å fokusere på. Det ene er hvordan kommunen bruker regional plan, og hvor stor viktighet den har for kommunens mulighet til å oppnå egne og overordnede mål. Det andre er hvordan kommunens ønsker og overordnede krav tidvis er motstridende og hvordan disse forskjellene viser seg i enkeltsaker.

6.3.1 En styrket forutsigbarhet

Som nevnt har Ski kommune generelt sett vært positive til *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Dette er blant annet tydelig i Ski kommunes høringsuttalelse til Plansamarbeidets drøftingsdokument (Ski kommune 2013). Her uttaler kommunen at de støtter planens mål og strategier, og opplever det som positivt at Skibyen trekkes fram som en av de viktigste regionale byene i den flerkjernede Osloregionen (Ski kommune 2013). Det trekkes frem i dokumentet at Ski kommune allerede har tatt store grep etter Stortingets vedtak om en felles regional plan for Oslo og Akershus, blant annet gjennom kommuneplanens ambisjon om å utvikle de tre store planene for Skibyen (Ski kommune 2013). Fremover ser kommunen det dermed som nødvendig at man i alle kommunene i Oslo og Akershus, og i alle overordnede etater følger opp planen slik at man jobber mot det samme målet (Ski kommune 2013).

Informantene jeg intervjuet i forbindelse med denne oppgaven er også i stor grad positive til den regionale planen, og mener at den gir et godt utgangspunkt for arealplanene i kommunen:

"Regional plan har i hvert fall for det første fått stor betydning for oss i administrasjonen, fordi det er en god del ting man kan legge til grunn, så man begynner ikke fra *scratch*. I stort, så tror jeg dette også gjelder for politikerne." (Rådmannens samfunnsplanlegger 2017)

Det å ikke begynne fra *scratch* kan være et viktig argument for hvorfor regional plan faktisk er blitt en sterk plan. Den legger et relativt detaljert utgangspunkt for hva man kan gjennomføre av arealplaner i kommunen. Det gjelder for eksempel vektleggingen av vekst over vern innenfor den "grønne grensen", og en innenfra og ut fortetting som skal ligge på mellom 80 og 100 prosent BYA, som er klare krav kommunen må legge til grunn når man lager egne planer og ikke minst behandler private planforslag. Ut ifra teorien kan dette tolkes som at den regionale planen kan ha styrket den hierarkiske styringslogikken, da det offentliges mulighet til å rette absolutte krav til utbyggere kan være et tegn på at det offentlige har en sterk kontroll- og kommandofunksjon (Bouckaert *et al.* 2010a). Den kommunale plansjefen ser den regionale planen av den grunn som en viktig plan, der overordnede myndigheter tar en større kontroll over utviklingen i kommunen:

"Ja, jeg tror det er en dyd av nødvendighet. Det er mulig at jeg tar med meg litt mye historikk når jeg sier det, fordi jeg har jobbet i kommunesektoren hele mitt liv, og har vært i ulike kommuner og hatt forskjellige erfaringer, som for eksempel politisk styrer. Men vi har jo et lekmannsstyre, hvis dere forstår meg rett, og de er jo ikke nødvendigvis lojale mot de samme prinsippene." (Kommunal plansjef 2017)

Informanten fra partiet Venstre (2017) er enig med plansjefen i at den regionale planen og de styrkede overordnede kravene er viktige for en kommune som Ski. Problemet, sier informanten, er igjen i enkeltsaker. I en mellomstor kommune som Ski opplever informanten at saker ikke alltid følger den regionale planen. Årsaken til dette kan som nevnt være politikernes ulike politiske prioritering av hvilke bærekraftsmål de ser som viktig å oppfylle. Informanten påpeker at det også skyldes at Ski er et lite sted der det eksisterer en god del "kameraderi" (Venstre-politiker 2017). I flere saker trekker informanten frem at utbyggere og grunneiere har fått viljen sin gjennom å enten kontakte en "venn" i planavdelingen eller gjennom lobbyvirksomhet mot politikere.

"Det er en del småkonger i Ski som har vært vant til å få viljen sin, og som har vært vant til å bare banke på nede hos administrasjonen også får de opp saker. Jeg har noen eksempler på at folk har fått opp saken dagen etter at de har henvendt seg til kommunen, som til og med bryter med andre vedtak. Rett og slett rene omkamper. Så da kan man snakke om seriøsitet og ikke seriøsitet, og det der er helt totalt useriøst og det vitner om for tette bånd." (Venstre-politiker 2017)

Slike tette bånd er ofte forbundet med mindre kommuner (Førde og Ringholm 2012). Selv om Ski er en mellomstor kommune som videre kommer til å fortsette å vokse, kan dette tyde på, i samsvar med Mackinnons (2011) forståelse av stivhengige skala-ordninger, at det eksisterer en sosial kapital fra når Ski var et tettsted, som kan ha blitt videreført inn i dagens system. Dette har svekket den regionale planens virkelige styrke, og kan føre til "tilfeldige" dispensasjoner og vedtak som strider mot regionale strategier. Akkurat derfor mener informanten fra Venstre at den regionale planen faktisk er så viktig (Venstre-politiker 2017). Den starter en utvikling som gjør at Ski faktisk kan ta steget inn i en ny og mer profesjonell fase, der man løfter blikket, og faktisk ser hvilke muligheter og utfordringer man har i kommunen, og i hvilken retning man ønsker at kommunen skal ha i den nye polysentriske regionen.

6.3.2 Er regional plan egentlig så sterk i praksis?

I en vanlig planprosess skal den regionale planen legges til grunn for de bestemmelsene som kommunen tar (Ski kommune 2016d). Dette tilsier at den skal være en del av hverdagen til alle som jobber med arealplaner i kommunen. Enkelte informanter fra planavdelingen hevder imidlertid at dette ikke alltid er tilfellet. Istedenfor å aktivt bruke regional plan, bruker man først og fremst egen kommuneplan og de store arealplanene for Ski sentrum, Ski vest og Ski øst, som utgangspunkt for mindre planer (Kommunal planlegger I 2017). Dette har blant annet ført til at enkelte arealplaner har blitt vedtatt på tross av at de strider mot regionale krav. I spesielt ett eksempel kan en se tydelige skiller mellom den kommunale og den regionale planen: detaljreguleringen av prosjektet Furumo.

Furumo-prosjektet

Detaljreguleringen av Furumo ble vedtatt av Ski kommunestyre den 3. februar 2016. Området ligger omtrent 2,2 kilometer fra Ski stasjon i en nord-østlig retning (se kart I), og skal bestå av 71 boliger, fordelt på 26 eneboliger, åtte enheter i tomannsbolig, 27 boliger i rekkehus og 10 leiligheter i lavblokker (Ski kommune 2016b). Området er altså planlagt å nesten utelukkende

bestå av småhus. En av de kommunale planleggerne kaller prosjektet for det siste småhusområdet som kommer til å bli bygget i Ski (Kommunal planlegger II 2017). Den kommunale plansjefen (2017) kaller prosjektet for et av de mest uheldige prosjektene de seneste årene, i forhold til målene for regionen.



Bilde 1: Illustrasjon av Furumo

Kilde: (Voice.AS i Aktiv eiendomsmegling Follo 2017a)

Så hvordan strider detaljreguleringen mot *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*? For det første ligger Furumo i et våtmarksområde, over to kilometer fra Ski stasjon. Her bryter planen med tre hovedstrategier i regional plan; vern over vekst utenfor to kilometersgrensen, krav om 90 prosent fortetting i kommunen innenfor to kilometer fra Ski stasjon, og en innenfra og ut utbygging fra knutepunktet. For det andre har området en fortetningsgrad på bare 24 prosent BYA (Ski kommune 2016b). Det vil si at samtidig som boligfeltet ikke ligger innenfor den "grønne grensen" for utbygging, har den heller ikke en tetthet som tilsvarer 80-100 prosent BYA, som regional plan krever.

Så hva var argumentet for at Furumo skulle vedtas? Furumo ble for det første fremmet som et miljøvennlig prosjekt. Blant annet skulle husene bekles i slitesterke materialer og være Norges største private solcellepark, med solceller på hvert tak (Aktiv eiendomsmegling Follo 2017c). For det andre hadde området ligget inne i kommunale planer helt siden 2004 (Ski kommune 2016b). Kommunal planlegger II (2017) sier at dette gjorde at flere politikere ikke trodde at de kunne si nei til området. Venstre-politikeren (2017) bekrefter dette, og opplyser om at representanter for blant annet Miljøpartiet de grønne ikke skjønnte at planen faktisk ikke

enda var vedtatt, selv om den hadde ligget inne som et mulig utbyggingsområde siden 2004. Ifølge den regionale planen står det imidlertid at:

"Det forventes at områder avsatt i gjeldende kommuneplaner til hovedformål bygg og anlegg, som ikke er regulert pr. vedtaksdato for den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus, og som ikke er i tråd med mål, strategier og retningslinjer i den regionale planen, vurderes tatt ut ved revisjon av kommuneplanens arealdel" (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015:25).

Strategien tilsier med dette at detaljreguleringen aldri skulle vært vedtatt av kommunestyret, selv om planen hadde vært et prioritert område siden 2004. Dette et eksempel på at kommunale aktører blir påvirket av sosial og politisk praksis i tidligere en skala-ordning (jf. MacKinnon 2011), og at dette kan ha betydning for hva man tror, eller ikke tror, man har lovlig rett til å vedta. Furumo ble likevel vedtatt, og er i dag i en konstruksjonsfase. I første salgstrinn ble 34 av 38 boliger solgt på første salgsdag (Aktiv eiendomsmegling Follo 2017b). Prosjektet kan dermed sies å ha vært en kommersiell suksess.

Innsigelsesretten

Som jeg skriver i kapittel 2.2.2 er ikke den regionale planen juridisk bindende. Det vil si at kommunen, som i eksempelet Furumo, faktisk kan vedta planer som ikke er i tråd med regional plan uten å motta juridiske sanksjoner. Flere av mine informanter sier at dette er bra, da det må være rom for kommunal tolkning av hvordan regionale mål skal implementeres i kommunens planer. Dette betyr ikke at kommunen opererer i et vakuum, der man kan velge og vrake hvilke regionale strategier man vil oppfylle og ikke. Ski kan for eksempel ikke vedta mange planer som Furumo-prosjektet uten å forvente pålegg fra overordnede myndigheter. Om Ski kommune ikke følger den regionale planens retningslinjer om vekst over vern, og en innenfra og ut fortetting, og knutepunktutvikling innen to kilometer fra Ski stasjon, påpeker en av mine informanter at en kan forvente seg innsigelser fra flere hold:

"[Regional plan] er ikke juridisk, men vi telte for noen år siden at det var 86 statlige organer som hadde muligheten til å legge inn innsigelser på kommunale reguleringsplaner. Og de 86 er glade i den muligheten og bruker den tritt og ofte. Og du skal ikke bevege deg langt unna planen før den innsigelsen kommer" (Arbeiderparti-politiker 2017).

Det vil si at om Ski kommune utarbeider og eventuelt vedtar en arealplan som strider mot for eksempel regional plan, vil overordnede offentlige institusjoner kunne stoppe prosessen og

kreve en omgjøring av planen før den eventuelt kan bli godkjent. Et eksempel der dette skjedde var i kommunedelplanen for Ski øst.

Ski øst

Området Ski øst strekker seg helt fra boligområdene som omkranser sentrum og inn i jordbruksområdene helt øst, ut mot to-kilometersgrensen fra Ski stasjon (se kart III) (Ski kommune 2015a). Her planla Ski kommune å utarbeide en områderegulering i kommuneplanen fra 2011 (Ski kommune 2011). Overordnede myndigheter ba kommunen om å isteden utarbeide en kommunedelplan, som gjennom sin juridiske kraft kunne sikre at området ble utnyttet på riktig måte, sett fra myndighetenes side (Kommunal planlegger II 2017). Denne ble vedtatt 17. juni 2015 (Ski kommune 2015a). Planen legger opp til at området skal ha en høy tetthet bestående primært av boliger. Til sammen er det planlagt mellom 4500 og 6500 boliger, noe som betyr 10 000 til 15 000 nye beboere (Utbygger II 2017).



Bilde II: Illustrasjon av Ski øst

Kilde: (Ski øst AS/Link arkitektur i Dalen 2017)

Før planen ble vedtatt, ble det imidlertid sendt varsel om innsigelser fra Fylkesmannen og fylkeskommunen. Innsigelsen fra fylkeskommunen gjaldt bevaring av kulturminner, samtidig som de påpekte at området ikke burde bli bygget før Ski sentrum var ferdigstilt (Akershus fylkeskommune 2015), mens Fylkesmannen mente at planen ikke overholdte statlige krav om høy tetthet, at den strakk seg utover grensen på to kilometer, og at den ikke hadde rekkefølgebestemmelser for utbyggingen, som sikret en innenfra og ut utbygging av

planområdet (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2015). Kommunen hadde nemlig ikke planlagt en høy nok tetthet, der den lå på mellom 50 og 60 prosent BYA (Ski kommune 2015a), mens det som nevnt er et krav at hele Skibyen skal samlet sett ha en fortetningsgrad på 80 til 100 prosent BYA. Regional plan oppgir imidlertid at det er greit med mindre fortetting jo lenger ut man nærmer seg to-kilometersgrensen fra Ski stasjon, men at det må kompenseres med høyere fortetting inn mot sentrumsnære områder (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015). Dette var ikke overholdt i kommunedelplanen for Ski øst. Innsigelsene ble dermed brukt for å stoppe kommunedelplanen om ikke endringer ble gjort.

Teoretisk sett kan innsigelsesbruk sies å være et svært sterkt engasjement som institusjoner tilhørende en skala kan rette mot andre institusjoner i en annen skala (Cox 1998). Dette er ikke bare et engasjement, men er en ordre om at beslutninger i en lavere skala faktisk ikke kan gjennomføres på ønsket måte. Det vil si at det påkreves en endring av sosial praksis i rommet, som et resultat av konflikt (Brenner 2004). Den hierarkiske styringslogikken i Norge har dermed flere hierarkiske nivåer, som ikke alltid arbeider sammen, men der staten, og fylkeskommunen etter regional plan, kan kontrollere at kommunale arealvedtak, som er et resultat av en samstyringsprosess (Røiseland og Vabo 2008b), faktisk overholder overordnede mål og strategier.

Det som er litt spesielt i denne saken, er at på det tidspunktet kommunedelplanen ble vedtatt, var det ikke mulig å bruke regional plan som innsigelsesgrunnlag. Den var rett og slett ikke vedtatt på det tidspunktet. Fylkeskommunen kunne dermed i prinsippet ikke bruke dens krav for å stoppe prosessen, selv om mange av dens strategier antakeligvis var utarbeidet og diskutert med Ski kommune. Fylkesmannen derimot, som også var en viktig aktør i Plansamarbeidet, hadde mulighet til å bruke statlige planer for å stoppe vedtaket, selv om flere av innsigelsene kan tolkes å ha klare likhetstrekk med den kommende regionale planen. Men det var ikke før kommunedelplanen for Ski øst ble sendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, etter en mislykket mekling mellom kommunen og Fylkesmannen, at regional plan virkelig ble brukt som et argument. I sitt endelige vedtak i 2016, når det gjelder kommunedelplanen, oppgir departementet at på grunn av viktigheten med en regional flerkjernet regionutvikling, som redegjort for i regional plan, er det viktig at arealplaner som Ski øst blir formet på en så kompakt måte som mulig (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). Tettheten ble justert opp, det ble vedtatt at det skulle utarbeides rekkefølgebestemmelser, og deler av de områdene som lå utenfor to-kilometersgrensen skulle fjernes fra planen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). Flere av Fylkesmannens innsigelser ble dermed lagt til grunn for det endelige vedtaket.

Innsigelsene, som til slutt ble godkjent på grunnlag av blant annet regional plan, var dermed så sterke at kommunens ønsker ble justert og delvis fjernet av overordnede myndigheter. Innsigelsesretten kan dermed sies å veie opp i enkelte plansaker, som Ski øst, for at regional plan ikke er rettslig bindende. I andre saker, som i Furumo-prosjektet, valgte imidlertid ikke overordnede myndigheter å gå inn, selv om vedtaket i denne saken på flere punkter gikk imot regionale strategier, og selv om vedtaket brøyt med skalære interesser. Dette tyder på at det eksisterer en viss variasjon om når regionale føringer faktisk har påvirkning og ikke.

6.4 Oppsummering

Samstyringen i kommunen ser dermed ut til å være preget av føringer fra en styrket regional offentlige myndighet. Siden Plan- og bygningsloven ble vedtatt i 2008, har fylkeskommunen blitt en viktigere aktør i forhold til den kommunale arealplanleggingen. Spesielt vises dette gjennom regional plan som har detaljerte og relativt strenge retningslinjer for kommunens arealplanlegging. Teoretisk sett kan man, med utgangspunkt teoriene til Gualini (2006) og Swyngedouw (1997), si at fylkeskommunen ble reskalert både gjennom å selv søke innovasjon og gjennom at staten ga klare retningslinjer for institusjonens ansvarsområde. Gjennom den regionale planen har fylkeskommunen engasjert seg mer detaljert i kommunal arealplanlegging, for sikre egne regionale interesser. Dette samstemmer med teorien om at aktører engasjerer seg i ett skala-rom for å sikre interesser i et annet (Cox 1998). Samtidig ser vi at Ski kommune diskursivt og politisk selv støtter en slik utvikling, men har vansker med å oppfylle forventningene til staten og regionen, på grunn av interne kommunikasjonsutfordringer og kapasitetsmangel som har påvirket kommunens styringsmulighet. Dette kan ha ført til at i enkeltsaker preges kommunen av tidligere skala-ordninger, både i form av sosial kapital (nettverk og lobbyvirksomhet) og i form av en stivhengighet i forhold til tidligere kommunale beslutninger (som riktignok ikke har endt i vedtak), som er mer tilpasset fortiden, enn framtiden. I Furumo-eksempelet ser man at dette førte til at enkelte partier hadde manglende kunnskap om hva man faktisk kunne vedta. På grunn av den regionale planens manglende juridiske kraft var det mulig for kommunen å vedta planen. Likevel kunne fylkeskommunen og staten ha brukt innsigelsesmakten for å stoppe dette prosjekter, noe de i dette tilfellet ikke gjorde. I enkelte prosjekter ser vi at dette er blitt gjort, som for eksempel i Ski øst. Den hierarkiske styringslogikkens betydning varierer med andre ord fra sak til sak, der de ulike skalære aktørene ikke nødvendigvis prater med samme "tunge". Selv om man har etablert detaljerte mål og strategier, kan dette tyde på at det offentlige ikke

alltid opererer som en enhetlig organisme som står opp imot private aktørers individuelle ønsker og forhandlingskraft.

Jeg skal i neste kapittel gå inn på hvordan kommunen samhandler med private aktører. Her er utbyggerne viktige, da de både stiller planforslag, ofte gjennomfører prosjekter og er ressurssterke. Ifølge teorien er også befolkningen, eller sivilsamfunnet, viktig i arealplaner, da de kan delta både gjennom stemmeretten og gjennom å medvirke i en planprosess.

7 Private aktørers påvirkning

I dette kapittelet flytter jeg blikket fra relasjonene mellom kommunen og fylket, over til relasjonene mellom kommunen og de private aktørene, det vil si utbyggerne og sivilsamfunnet. Kommunens forhold til utbyggere har utviklet seg over lengre tid. Tidligere i oppgaven har jeg beskrevet hvordan Plan- og bygningsloven fra 1985 nedla det offentliges planmonopol, og åpnet opp for private aktører som initiativtakere gjennom utarbeiding av planforslag til detaljreguleringer. Det er viktig å undersøke hvordan en kommune, som opplever vekst blir påvirket av profittsøkende aktører, med tanke på å forstå hva slags styrings- og beslutningsprosesser som preger kommunal arealplanlegging i dag. I tillegg har regional plan også innvirket på dette forholdet, der klare regionale føringer kan bety økt forutsigbarhet, men også mindre handlingsrom for kommunen og utbyggerne.

Sivilsamfunnet, som jeg her har avgrenset til å gjelde befolkningen i Ski, er også en del av planprosessen. Sivilsamfunnets påvirkning på planlegging i Ski, er basert på både indirekte deltakelse gjennom stemmeretten, og direkte deltakelse i planprosesser. Et spørsmål her er om det juridiske minstekravet til medvirkning i Plan- og bygningsloven, er nok til at sivilsamfunnet opplever forankring og en reell påvirkning på planleggingsprosessers resultat. I dette kapittelet skal jeg altså svare på underproblemstillingen: *Hvordan påvirkes Ski kommunes arealplanlegging av lokale private interessenter?*

7.1 Utbyggernes påvirkning på kommunal planprosess

Gjennom den prosessuelle overgangen til samstyring i norsk planlegging på 1980- og 1990-tallet, fikk den såkalte nyliberalismen stor innflytelse, synliggjort av blant annet NPM (Saglie *et al.* 2015). NPM-reformene førte til at det offentlige i større grad skulle være målsetter, mens private aktører tok over deler av rollen som planforslagsstiller på detaljreguleringer og utbygger av prosjekter (Saglie *et al.* 2015). Som nevnt, var kanskje åpningen av planmonopolet i Plan- og bygningsloven fra 1985 den viktigste forandringen som skjedde. Dette var forutsetningen for en utvikling som har ført til at vi i dag sitter igjen med det som er blitt kalt en utbyggerinitiert planlegging (Hanssen og Falleth 2014). Ski skiller seg ikke ut i denne sammenhengen. I de ulike prosjektene som kommunen har vedtatt, er det påregnet at man framfor å gjennomføre prosjekter selv, kan sette eiendomsutvikling ut til markedsaktører (Ski kommune 2011). En av de kommunale planleggerne sier at i dagens system er ikke arealprosjekter lenger et kommunalt anliggende, det er utbyggernes prosjekter (Kommunal

planlegger II 2017). Dette kan tolkes som at Ski kommune i større grad har fått en *hands off*-rolle i de innledende og avsluttende fasene av en planprosess, noe som er forbundet med en markedsorientert styringslogikk (Hanssen 2012). Det betyr at det også er utbyggerne som til slutt høster inn profitten på prosjektene.

Men er det alltid slik at de kommersielle utbyggerne kun er ute etter profitt? En av informantene fra utbyggingssektoren i Ski forklarer dette:

"Det å opptre på en sånn måte at man forener våre kommersielle hensyn med en god byutvikling går stort sett veldig greit rett og slett, men man møter jo seg selv i døren noen ganger. Det kan være type høyder på bygningsmasse som man vil bygge inntil det offentlig rom for eksempel som kan ha konsekvenser for bruken av det offentlige rom. Da er det ikke alltid sånn at det som er best for Ski alltid er best for oss. Så det går bare så så langt. Vi er ikke en ideell organisasjon." (Utbygger II 2017)

Stereotypien om at markedsaktører bare er ute etter profitt er dermed ikke nødvendigvis helt treffende. I flere plansaker ser utbyggerne jeg har hatt kontakt med ut til å være like opptatt av at Ski skal utvikle seg på en god og kvalitetsrik måte, som å tjene penger. På den ene siden kan man spekulere i om dette har en sammenheng med at utbygging på lengre sikt kan skape en god relasjon som gjør at utbyggerne kan forvente seg en viss fortrolighet fra kommuneaktørene. En av utbyggerne sier at en fortrolighet og en tillitt er noe de har bygget over lang tid, og som er helt avgjørende for å få gjennomført større prosjekter, slik som Ski øst (Utbygger II 2017).

På den andre siden har den regionale planen for areal og transport mål og strategier som er i samsvar med markedsaktørens egne ønsker. Den regionale planen setter fokus på at høy arealutnyttelse og fortetting i sentrumsområder, som faller sammen med utbyggeres ønsker, men som også er et steg for å oppnå økonomisk, miljømessig og sosial bærekraft (Bergsli og Harvold 2018). Utbygger II (2017) sier at på veldig mange punkter har den regionale planen mål som faller sammen med deres interesser:

"Jeg synes den er kjempebra. Absolutt! Ski er jo en vinner i den. Man blir satset veldig hardt på. [...] Den sier noe om tettheter, som kan være fornuftig, og ikke minst det med vekst versus vern, hvor man prioriterer det ene over det andre". (Utbygger II 2017)

Utbyggerne virker dermed å være opptatt av mer enn profitt. Likevel må de til syvende og sist faktisk også tjene penger: "Skal vi få satt et positivt fotavtrykk på Ski så må vi få bygget noe, og skal vi få bygget noe så må vi også tjene penger på det" (Utbygger II 2017).

7.1.1 Vekst betyr flere utbyggere

Med veksten som er forventet i Skibyen, har også flere utbyggere blitt interessert i investere i kommunen (Dalen 2017). Tidligere ordfører Tuva Moflag sier i et intervju med Jernbanemagasinet, at både etablerte og nye utbyggere i Ski har begynt å spekulere i boliger og tomter, etter at Follobanen ble vedtatt.

"Med den underliggende befolkningsveksten i Oslo og Akershus ville nok utbyggingsbehovet ha meldt seg uansett, men med byggingen av Follobanen, kan man nok gange det opp med ti." (Dalen 2017)

Resultatet har vært en boligprisvekst på 16,8 prosent i 2017, og i underkant av en dobling av den gjennomsnittlige salgspriisen siden Follobanen ble innskrevet i Nasjonal transportplan i 2009 (SSB (bearbeidet av KommuneProfilen) udatert). Utbyggerne jeg har pratet med, sier at de opplever at flere utbyggere har investert i Ski de siste årene. Selv har de vært etablert i Ski i flere år, men til tross for økt konkurranse og store planer som involverer risiko, sier de at den sterke veksten som prognosene antyder, gir et godt grunnlag for å satse i Ski i lang tid fremover (Utbygger I; II 2017).

For en kommune som Ski har økningen i antall utbyggere betydd et enormt påtrykk i antall planforslag. Som nevnt sliter kommunen allerede med kapasitetsutfordringer for å bygge nok boliger og infrastruktur for en økende befolkning. Med flere planforslag enn tidligere kan trykket på kommunen ha økt enda mer.

"Ja, det er en veldig stor saksmengde. [...] utbyggerne sitter på gjerdet og tripper etter å komme i gang. Det er en veldig aktuell problemstilling som jeg møter, der det er den ene reguleringsplanen etter den andre som startes opp i rask rekkefølge." (Kommunal ingeniør 2017)

Kommunal planlegger I (2017) forteller at etter at de fire store planene for Ski kommune ble vedtatt i juni 2015, ble det startet en intern evaluering for å se hvor gode planene faktisk hadde blitt. Konklusjonen i områdeplan for Ski vest var at kommunen ikke hadde hatt tilstrekkelig kapasitet til å følge grunneiernes og utbyggenes plan. Kommunal planlegger I (2017) sier at planen dermed ble drevet fram av grunneier og utbygger, og ikke kommunen. Dette tyder på at den markedsdrevne styringslogikken er sterk i Ski kommunes planprosess. Som nevnt, innebærer logikken at det offentlige får en *hands off*-rolle (Hanssen 2012). I eksempelet med Ski vest virket kommunen imidlertid å ufrivillig få denne funksjonen. Dette var i tillegg på en områderegulering, som kommunen selv hadde initiert i kommuneplanen fra 2011. Kommunal planlegger II (2017) sier at slike planer egentlig skal utarbeides av kommunen, men siden

planavdelingen i kommunen ikke er stor nok og ikke har kapasitet, har det vært nødvendig å la private aktører, i dette tilfellet grunneier og utbygger, ta ansvaret for å utrede områdereguleringen. Informanten fortsetter med å si at dette ga de private aktørene førersetet i planprosessen, mens kommunen ble sittende på sidelinjen (Kommunal planlegge II 2017). Men her kan man også spekulere i om kommunens politikere, på grunn av den manglende kapasiteten, og den manglende kommunale påvirkningen på prosjektet, også burde ha hatt "vilje" til å stoppe prosjektet. Hanssen (2012) påpeker at dette ofte er et problem blant politikere i Norge, der kommunale politikere ofte mangler vilje til å bruke styringsverktøy, som vedtaksretten, for å stoppe prosjekter.

For utbyggerne har kommunens kapasitetsutfordringer på den ene siden ført til at man som utbygger har en større påvirkning på planprosessen, da kommunen må lene seg på deres ønsker for å få gjennomført prosjekter innenfor den tidsrammen som politikerne har satt (Utbygger I 2017). På den andre siden har det også ført til at utbyggerne må sitte å vente på å få planen sin behandlet, noe som for en utbygger fører til ekstra kostnader (Utbygger II 2017). Dermed kan en tolke dette som at en ineffektiv og overbelastet kommune ikke bare er til nytte for utbyggerne, men også et hinder. Likevel er det tydelig at i noen planer sliter Ski kommune med å håndtere saker på en så kvalitetsmessig god måte som de ønsker, noe utbyggerne i enkelte tilfeller har hatt nytte av.

7.1.2 Påvirkning gjennom planforslag

Så hva er det som gjør at utbyggere har fått en så stor påvirkningskraft på planprosessen i Ski? Jeg har allerede pekt på at dette er en svekket kommune som henger litt etter i enkelte saker, og at man har ivrige utbyggere som vet å benytte mulighetene dette gir, for å få igjennom egne ønsker. Makten til utbyggerne kan sies å også være rotfestet i strukturelle trekk. Som følge av overgangen fra *government* til *governance* hevder Swyngedouw (2005) at man har sett en reskalering der enkelte prosjekter i for eksempel en institusjon, blir fragmentert til andre institusjoner og aktører. En av informantene viser til at over tid har markedsaktører fått en stor rolle innenfor planlegging i kommunen (Kommunal planlegger II 2017). I flere år etter åpningen av planmonopolet i 1985, hadde fortsatt planleggerne kontroll over hva som til slutt ble vedtatt av de folkevalgte. Når private sendte inn planforslag på en detaljregulering, tok kommunen som regel over ansvaret for resten av prosessen. Om man for eksempel fikk inn merknader i høringen eller innsigelser fra offentlige institusjoner, ble ikke planen diskutert videre med planforslagsstillerne, men tegnet om av de kommunale planleggerne: "[...] vi satte

oss ned og skrev planen og tegnet den om slik vi ville ha den" (Kommunal planlegger II 2017). De kommunale planleggerne kunne altså tilpasse planen selv, uten å konsolidere med de private aktørene. Dette tyder på at den hierarkiske styringslogikken fortsatt sto sterkt, da kommunen både hadde ansvaret for å vedta planer, og tilpasse planene ut ifra innspill.

I dag ser vi imidlertid at transformasjonen fra den rasjonalistiske offentlige planleggingen til en mer nyliberal planleggingsform har satt seg dypere.

"Nå har vi i mye større grad et samspill med forslagsstiller. Vi sender den tilbake, så tegner de den om. Så har vi et møte med for eksempel fylkeskommunen som varsler innsigelse. Ja vel. Så går vi tilbake og snakker med utbygger, så tegner de den om" (Kommunal planlegger II 2017)

Informanten viser altså til at man har gått fra å kunne tegne om planene selv, til å forhandle med den private planforslagsstilleren. Og om man mottar merknader eller innsigelser så blir ikke plansaken lenger tegnet om av saksbehandlerne, men isteden sendt tilbake for endring hos utbyggeren. Dermed har planleggeren fått svekket den såkalte *hands on*-rollen, og gitt en del av ansvaret over til de kommersielle aktørene. Om overgangen fra *government* til *governance* skyldes en prosessuell påvirkning fra den nyliberale ideologi, som Harvey (2005) påpeker, har dette ført til en nedskalering av kommunalt ansvar til markedsaktører (Swyngedouw 2005), og en sterkere markedsorientert styringslogikk (Bouckaert *et al.* 2010a).

Forhandlingsprosessen starter imidlertid enda tidligere enn ved eventuelle merknader eller innsigelser i en reguleringsprosess. Ifølge Saglie *et al.* (2015) er det vanlig at private planforslagsstillere ofte konfererer med kommunens planlegger før de eventuelt sender inn selve forslaget til politisk behandling. Dette er for å sikre at planene faktisk oppfyller kommunens ønsker, og dermed kan bli vedtatt. Utbyggerne sier at denne prosessen er svært viktig for å få en effektiv planprosess, da man tar forhandlingene så tidlig som mulig, istedenfor at man må tegne om forslagene gang på gang (Utbygger I; II 2017). I en slik forhandlingsprosess ser spesielt de kommunale planleggerne etter at planforslaget følger kommuneplanen: "Heter det kommuneplan så er det kommunens plan. Det er ikke private utbyggere som skal få gjennomføre akkurat hva de vil" (Kommunal plansjef 2017). I tillegg er det viktig at planforslaget følger overordnede retningslinjer, gitt i for eksempel *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. I teorien kan man tenke seg at overordnede krav kan være med på å styrke kommunens forhandlingsmakt mot private aktører. Som nevnt i kapittel 6.3.1, har det gitt kommunens planleggere et utgangspunkt for hva man kan godta og i hvilken retning man ønsker at samfunnet skal gå i. Samtidig sier begge utbyggerne jeg har intervjuet,

at den regionale planen også er et viktig dokument for dem. Årsaken til dette er at det gir de en viss forutsigbarhet i hva de må forholde seg til for å unngå innsigelser (Utbygger I; II 2017). Utbygger II (2017) sier at når man skal sende inn et planforslag i dag vet man, som utbygger, at man må følge opp de mest sentrale målene og strategiene fra regional plan for å unngå innsigelser. Dermed sier informanten at deres firma har begynt med en avkrysningsrutine:

"Det er bare å sette seg ned med retningslinjene og huke av; kollektiv - *check*, sykkel - *check*, tilgang på naturområder - *check*, fjernvirkning - *check*. Det er veldig enkelt og greit å argumentere ut ifra Plansamarbeidet for at en eiendom er riktig bygget." (Utbygger II 2017)

Utbyggeren bruker altså den regionale planen aktivt i sine planforslag. På den ene siden kan man tolke dette som en styrking av den hierarkiske styringslogikken, der private aktører faktisk forholder seg til offentlige retningslinjer i sine planer (Hudson *et al.* 1979; Meuleman 2008). På den andre siden kan dette også tyde på at utbyggerne i større grad forholder seg til regional plans retningslinjer framfor kommunens egen kommuneplan. Som antydnet i kapittel 6 kan dette være et tegn på at det har skjedd en oppskalering av ansvar for hvem som setter rammene for kommunal arealplanlegging (Swyngedouw 2005). Dette bildet forsterkes gjennom at utbyggerne i større grad engasjerer seg, gjennom lobbyvirksomhet, på en høyere skala for å sikre verdier lokalt, som jeg skal diskutere nærmere nedenfor.

7.1.3 Lobbyvirksomhet

Lobbyvirksomhet kan som nevnt beskrives som en prosess hvor en aktør forsøker å fremme egne interesser gjennom å kontakte personer som har innflytelse (Hanssen 2012). Utbygger I (2017) sier at når staten vedtok at Follobanen skulle bli utbygd, og at det skulle opprettes en regional areal- og transportplan for Osloregionen der Ski hadde en viktig rolle, hadde de ofte samtaler, eller bedrev lobbyvirksomhet med både kommunale, fylkeskommunale og statlige politikere for å sikre at denne veksten faktisk skulle føre til lokale veksttiltak.

"Når vedtaket om Follobanen kom ble det tydelig for kommunen at de måtte gjøre noe. Når det er sagt, er det klart at Regjeringen eller regionale myndigheter ville krevd at kommunale planprosesser skulle iverksettes for å svare ut 'gaven' Follobanen, som den tross alt er for Ski. Om kommunen ikke hadde gjort dette, hadde vi kontaktet overordnede myndigheter selv. Dette er et moment som vi utbyggere tross alt også har interesse av for å komme i gang med utviklingen av våre områder i Ski" (Utbygger I 2017)

Utbyggeren hadde allerede engasjert seg på en høyere skala for å sikre sine interesser, men sier altså at om kommunen ikke hadde fulgt de nye regionale målene, ville de lagt press på

kommunen gjennom å kontakte overordnede myndigheter selv. De "hoppet" imidlertid ikke i skala, som Smith (2003) viser til, da de naturligvis var avhengig av å få utviklet prosjekter som ligger i kommunen. Det er her de kjøper og eier tomter, og det er her arealmyndigheten i det offentlige er lokalisert. Utbyggerne er dermed på et vis bundet i en skala, så lenge man ikke skifter en horisontal skala (Cox 1998), altså til en annen kommune. Dette gjør at Coxs (1998) teori om aktører som operative i flere skala-rom samtidig, samstemmer med utbyggenes engasjement og avhengighet i Ski.

Utbyggerne engasjerer seg også på den lokale skala, der de har jevnlig uformelle møter med de kommunale folkevalgte (Utbygger II 2017). Hanssen (2012) skriver som nevnt, at i samstyring i norsk planlegging har lobbyvirksomhet blitt en sentral del av kontakten mellom utbyggere og kommunale politikere. Utbygger II (2017) sier at denne kontakten er svært viktig både for de selv og for politikerne, da en klar kommunikasjon mellom beslutningsorganet og kommersielle aktører kan være med på å skape en mer effektiv håndtering av saker, i tråd med målet om legitimering gjennom *output* (Sager 2009).

"Det hender faktisk at jeg inviterer gruppelederne for partiene eller de som har en viss posisjon. Da sier jeg at 'vi ser på tre ulike alternativer. For oss er det det samme. Prosjektene har cirka samme utnyttelse og vi tjener cirka det samme. Hvis dere velger dette alternativet så lykkes vi med å få til et prosjekt for småbarn eller for god arkitektur. Velger dere dette alternativet så får vi en mye større park. Velger dere det siste alternativet så får vi barnehage og park, men kanskje ikke barnefamilier. Jeg ber dere ikke om noe vedtak her og nå, men hvilken plan ønsker dere at vi arbeider videre med? Vi kan ikke arbeide med tre ulike parallelle prosjekter, vi må ta et veivalg nå.'" (Utbygger II 2017)

Utbyggerne belager seg i disse alternativene på å følge regionale mål og strategier. Det betyr at alle alternativene i utgangspunktet skal kunne gå gjennom en planprosess uten innsigelser. Utbyggeren ser imidlertid ut til, med å benytte en slik forhandlingsstrategi, å stille kommunen til ansvar for hvilke kommunale ønsker som skal bli realisert og ikke. I forhold til Lindbloms (1959) teori om planlegging som en *muddling through*-prosess, ser en her altså at politikerne i større grad er blitt nødt til å fatte et valg ut ifra det beste alternativet av mulige valg, framfor å fatte et rasjonelt valg basert på idealiserte, eller teoretiske begrunnede alternativer. Når utbyggeren tidlig får vite hvilket alternativ som det offentlige ser som det beste alternativet kan man tenke seg at selve planprosessen blir mer effektiv, siden man har en enighet mellom to viktige parter i prosessen (Sager 2009). I tilfeller hvor utbyggeren driver lobbyvirksomhet mot politikerne, kan man dermed argumentere for at både den markedsorienterte og den

nettverksorienterte styringslogikken er gjeldende (Meuleman 2008:256), der kommunen blir påvirket av lokale private aktører, som i dette tilfeller er ressurssterke utbyggere.

I visse tilfeller, hevder informanter, at denne påvirkningen har ført til at politikere har mistet helhetsperspektivet for hva som er god byutvikling, da man har tatt hensyn til utbyggernes behov fremfor egne retningslinjer fra blant annet kommuneplanen. Harvey (1989) skriver at dette er en tendens man ofte ser i byer, der ønsket om konkurransekraft om å "fange" en mobil kapital, kan føre til at myndighetene får entreprenørpolitiske trekk, som vil si at de i større grad legger til rette forhold for kommersielle aktører. Et krav som flere av informantene viser til i denne sammenhengen er kravet om bevaring av matjord. Som nevnt legger den regionale planen for areal og transport opp til at man skal bruke områder innenfor en radius på to kilometer fra knutepunktet Ski stasjon til fortettingsformål, mens man utenfor den "grønne grensen" skal prioritere vern over vekst. Ski har imidlertid valgt å holde på kravet om vern av matjord, også innen den "grønne grensen". I eksempelet om kommunedelplanen for Ski øst ser vi derimot at kommunen valgte å kun bevare ett av to jordbruksområder i bydelen (Ski kommune 2015a). Utbyggerne sier at deres rolle i denne planen var i mindre grad bygget på kontakt og forhandling med planleggerne, som det ville vært ved en detaljregulering. Isteden måtte man forhandle med politikerne. Utbyggerne hadde på dette tidspunkt kjøpt opp store tomter i Ski øst (Utbygger I; II 2017). I forhandlingene krevde utbyggerne at man i hvert fall måtte bruke ett av jordene til denne utbyggingen, ellers hadde ikke regnestykket gått opp (Utbygger I 2017). Av hensyn til utbyggerne, valgte politikerne å vedta kommunedelplanen, framfor å holde på eget krav om vern av matjord. Venstre-politiker (2017) sier at partiet egentlig ønsket at store deler av bydelen som innebefattet matjord skulle tas ut av planen og isteden fungere som en boligreserve. I redsel for at begge jordbruksområdene kunne bli regulert til boliger, valgte politikerne isteden å gå inn i en avtale med den politiske høyresiden for å sikre at i hvert fall det ene jorden ble vernet (Venstre-politiker 2017). Utbyggerne fikk med dette delvis viljen sin i det endelige vedtaket fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016).

Påvirkningskraften til utbyggerne gjennom lobbyvirksomhet ser på bakgrunn av vedtaket av Ski øst ut til å være sterk. Årsaken til at utbyggerne har så mye å si, sier Hanssen (2012) handler om at utbyggerne har fått en sterk posisjon på grunn av deres økonomiske ressurser, noe som har sammenheng med den prosessuelle nyliberalistiske utviklingen som Harvey (2005) viser til. Dette betydde at kommuner som Ski mistet deler av ressursgrunnlaget man hadde tidligere. I forhandlinger som i Ski øst, oppstår det dermed et gjensidig avhengighetsforhold, der kommunen må belage seg på markedskreftene for å få gjennomført

prosjekter. Av den grunn kan man si at kommunen i større grad har utviklet entreprenørpolitiske trekk. Samtidig er utbyggerne også fullstendig avhengig av at kommunen som beslutningsmyndighet også vedtar planen. I et teoretisk perspektiv kan man dermed si at rekonfigureringsprosessen som Ski kommune gikk gjennom, med den økte påvirkningen av nyliberale reformer som NPM og åpningen av planmonopolet i 1985, samt overgangen fra hierarkisk styringsmodell til samstyring, har ført til at den markedsorienterte og den nettverksorienterte styringslogikken har fått større plass (Saglie *et al.* 2015). Likevel er kommunens tidligere rolle som rasjonell planlegger fortsatt eksisterende, men i et langt mindre ansvarsfullt mandat enn tidligere. I dag virker det som om Ski kommune, selv med sin arealmyndighet, er avhengige av kommersielle aktører for å få gjennomført utbyggingsprosjekter.

7.2 Sivilsamfunnets medvirkning i planprosesser

Utbyggerne er ikke den eneste private aktøren som kan påvirke kommunen i sine vedtak i en planprosess. Innenfor samstyring som perspektiv har også sivilsamfunnet en mulighet til å påvirke (Sørensen og Torfing 2009; Røiseland og Vabo 2008a), i hvert fall i teorien. Som et resultat av dette har det blitt satt et søkelys på at arealplanlegging må være legitim (Falleth *et al.* 2010). Dette går ut på at sivilsamfunnet skal oppleve at beslutninger som tas er i tråd med majoritetens ønsker, at resultatene er gode, og at prosessene er inkluderende (Falleth *et al.* 2010). Med utviklingen av samstyringen, og dermed også den nettverksorienterte styringslogikken, kan sivilsamfunnet, i hvert fall på papiret, påvirke kommunale beslutninger. Dette skjer gjennom å indirekte påvirke hvilke politikere som skal styre og til en viss grad hva de skal bestemme, og/eller gjennom å direkte delta i en planprosess (Falleth *et al.* 2010).

7.2.1 Indirekte deltakelse

Den indirekte deltakelsen dreier seg hovedsakelig om at befolkningen har innflytelse gjennom stemmeretten (Hanssen 2010). Det vil si at de politiske representantene er avhengige av støtte fra befolkningen for å kunne styre, og at befolkningen velger sine politiske representanter med tilhørende partier. Innenfor den hierarkiske styringslogikken regnes, som nevnt, sivilsamfunnets aktører som subjekter som ikke direkte kan delta i en arealplanleggingsprosess (Meuleman 2008). I denne logikken er det isteden folkevalgte politikere som ut ifra sin politiske mening skal fatte beslutninger for å sikre at befolkningens ønsker for samfunnet blir en realitet. En av informantene sier at det er gjennom valg at sivilsamfunnet virkelig kan

påvirke hva som skjer i kommunen (Arbeiderparti-politiker 2017). Ved å stemme på et parti, stemmer man også på de verdiene og den politiske retningslinjen som man ønsker at Ski skal ta. Om man da opplever at sine meninger ikke er ivaretatt, sier informantene at:

"[...] det er jo en grunn til at man har partier som blir valgt gjennom valg. Vi har en retning som vi ønsker å gå. Vi ber om å få et ansvar og vi tar det ansvaret, men det ansvaret kommer jo også med politiske føringer. Så hvis du er uenig med oss i en retning, og vi har fått makt, så vil vi bruke det som vi har gått til valg på." (Arbeiderparti-politiker 2017)

Dermed er ikke indirekte deltakelse et prinsipp for at hele befolkningen skal få viljen sin, men at de partiene som styrer har majoritetens støtte i de beslutninger de fatter i et vedtak. Dette gir sivilsamfunnet en veldig sterk påvirkningsmakt, da det til syvende og sist er de som bestemmer hvem som skal vedta arealplaner i kommunen (Hanssen 2010).

For at den indirekte deltakelsesmakten skal være sterk er det viktig at politikerne faktisk utfører det befolkningen er lovet ved et valg (Falleth *et al.* 2010). Som jeg har vist til tidligere i oppgaven, er det imidlertid ikke alltid slik at den hierarkiske styringslogikken har vært den eneste måten å styre ut ifra (Bouckaert *et al.* 2010a). I dagens samstyring blir politikerne i Ski, i en planprosess, påvirket av både statlige og regionale overordnede aktører, Rådmannens dispensasjoner og utbyggeres økonomiske forhandlingskraft. Dette har gjort at kommunens folkevalgte nok ikke lenger har den samme posisjonen som man hadde under den modernistiske perioden. For sivilsamfunnet kan dette ha resultert i en mindre demokratisk makt gjennom indirekte deltakelse. Det vil si at den formelle måten å indirekte delta i styring, gjennom å stemme på politiske partier, ikke nødvendigvis lenger er tilstrekkelig. Dermed har en sett at det har vokst fram mer uformell kontakt, som strekker seg utover den kontraktgitte representasjonen.

Uformell kontakt

Som nevnt i kapittel 3.2, kan Lindbloms (1959) begrep inkrementell planlegging beskrive hvordan kommunale aktører arbeider i en nettverksorienterte styringslogikk. Når politikere i Ski fatter beslutninger i en sak, er det som regel basert på mange ulike faktorer og interesser. En av disse er også den uformelle kontakten man har med befolkningen (Hanssen 2010). En av informantene sier at man trutt og ofte opplever at privatpersoner tar kontakt:

"[...] du verden hvor mange mennesker jeg har snakket med. Jeg har gått på Ski Storsenter på en lørdag, mens mannen min er hjemme. Han veit da at jeg kommer først hjem til middag. Når jeg går klokken 11, så er jeg i hvert fall ikke hjemme før 3. Og det er ikke fordi jeg er så treig." (Høyre-politiker 2017)

Dette er en del av det som utgjør arbeidshverdagen for en politiker, der man i dag ska stå til ansvar for både det man har gjennomført og hva man skal få til (Arbeiderparti-politiker 2017). Høyre-politikeren (2017) sier at dette er et viktig element i dagens politikk, da de valg man fatter i enkeltsaker er avhengig av at ulike stemmer får sagt sin mening.

Uformell kontakt som strekker seg utover den kontraktgitte representasjonen politikere har til å styre, har i dag spredd seg til sosiale medier (Hanssen 2010). *Hva skjer i Ski?* er en Facebook-gruppe som er et forum der man kan holde seg oppdatert på aktualiteter i Ski og diskutere ulike ting som skjer i kommunen (Wennberg 2018). På gruppen er både politikere, planleggere, utbyggere og befolkningen aktive bidragsytere, i innlegg som ofte omhandler byutvikling og arealplanlegging. Dette er dermed noe av det nærmeste vi finner en helt åpen arena for samhandling mellom lokale aktører som engasjerer seg i Skis byutvikling. Venstre-politikeren (2017) viser imidlertid til at etter Ski startet utviklingen av fortettingsprosjekter har Facebook-siden utviklet seg til å bli et "hylekor":

"Hylekoret er fullstendig dominerende i det offentlige ordskiftet. Hver gang jeg snakker med vanlige folk om hva som skjer i Ski, så sier folk: 'Ah, jeg orker ikke å være på den Facebook-siden der lenger'. [...] Så *Hva skjer i Ski?* er det man ofte sier er demokratisk, der alle kan komme til ordet, men det er hylekoret som kommer til ordet, ikke de vanlige folkene. Mange orker ikke å ta til motmæle. Folk er veldig gode til å påpeke det de ikke er fornøyd med." (Venstre-politiker 2017)

Så selv om arenaen er unik i sin samling av ulike medlemmer, har siden ifølge Venstre-politikeren og andre informanter gått over til å være en arena for enkelte som er svært misfornøyde.

At kun noen få engasjerer seg gjennom uformell kontakt kan være en usunn utvikling, der dette kan utelukke et heterogent meningssyn blant sivilsamfunnet. Her finner man en av de store utfordringene med at planprosesser er en *muddling through*-prosess (jf. Lindblom 1959). Fordi, hvis det er slik at politikere i Ski baserer sine vedtak på hva man har tilgang på av informasjon, vil en prosess der kun få "orker" å delta i det offentlige ordskiftet kunne føre til at beslutninger vil ta utgangspunkt i hva noen få mener, og ikke hva som er generelle meninger i Ski. Bickerstaff og Walker (2005) skriver at dette er noe de også har sett i sine undersøkelser, der noen få sterke aktører med kritiske meninger kan "skremme vekk" andre aktører fra å diskutere og påvirke. På grunn av det "hylekoret" som har utviklet seg sier politikeren fra Arbeiderpartiet (2017), at meninger som blir ytret på siden ikke lenger har innvirkning på valg politikere tar i en planprosess, da de ikke representerer det majoriteten av befolkningen faktisk mener. I praksis vil dette si at en av de mest populære kanalene for uformell påvirkning faktisk

ikke har noen betydning. Når det gjelder uformell kontakt kan dermed sivilsamfunnet ha en langt svakere mulighet til å påvirke politikerne, enn utbyggerne har gjennom lobbyvirksomhet.

7.2.2 Medvirkning gjennom direkte deltakelse i planprosessen

Som nevnt i kapittel 2.2.3 og 3.2, har sivilsamfunnet gjennom Plan- og bygningsloven fra 2008 rett til å direkte delta i hele planprosessen, uansett om det er en kommunalt eller privat initiert plan. I Plan- og bygningsloven har dette blitt fastsatt i tre juridiske rettigheter, der man i innledende fase har rett på å få informasjon, i den formelle fasen har man rett til å bidra med merknader i en høring, og man har rett til å klage etter at vedtak er fattet i kommunen (se kapittel 2.2.3). Gjennom disse rettighetene skal sivilsamfunnet kunne ha en reell påvirkning på planprosessen i Ski. Dette er igjen sterkt knyttet til den nettverksorienterte styringslogikken, som sier at med økt åpenhet og deltakelse vil man få en mer demokratisk og effektiv planprosess (Falleth og Hanssen 2012; Saglie *et al.* 2015).

Medvirkning, som demokratisk argument, handler om at alle mennesker på et sted er likeverdige, og burde av den grunn kunne ha en lik stemme i en planprosess (Falleth og Hanssen 2012; Healey 1992). Dette skal bedre den sosiale bærekraften, og skape et større samfunnsengasjement blant befolkningen, som på sikt skal kunne føre til at det oppstår en nærhet mellom folket og de folkevalgte, slik at sivilsamfunnets meninger blir kanalisert gjennom lokale beslutningsprosesser (Falleth og Hanssen 2012; Healey 1992). På denne måten skal planprosessen bli mer forankret i befolkningen. Det andre argumentet for hvorfor medvirkning er viktig handler som nevnt om effektivitet. Med en bred konsensus skal arealplanene kunne skape effektivitet i form av at man slipper lange og tunge omkamper som går utover muligheten for å gjennomføre byutviklingsprosjekter (Falleth *et al.* 2010). I dette ligger det altså en påvirkningsmakt hos sivilsamfunnet, der deres bidrag i en planprosess faktisk både kan lede til et styrket demokrati og en bedre og effektiv byutvikling på sikt (Healey 2002). Medvirkning kan dermed som ideal både føre til *input*- og *output*-legitimering. Som jeg skal vise til i resten av dette delkapittelet, har imidlertid ikke den direkte deltakelsen til sivilsamfunnet i planprosesser fått en så stor rolle i Ski som loven og teorien skulle tilsi.

Hvorfor engasjerer de seg ikke?

I Ski er sivilsamfunnet, som loven sier, inkludert i alle arealplaner som vedtas. Spesielt ser man at høringsprosessen i den formelle fasen er blitt en viktig arena. Sivilsamfunnet har her mulighet til å komme med en skriftlig merknad til enkeltplaner før et eventuelt vedtak skal tas.

Alle merknader fra befolkningen skal i tillegg besvares av kommunen, noe som gjør at merknadene faktisk må bli håndtert (Falleth og Hanssen 2012). Et problem har imidlertid hvert at svært få merknader kommer inn på de større planene, som kommuneplaner og områdereguleringer (Rådgiverens samfunnsplanlegger 2017). Man har riktignok sett en bedring de siste årene, der de store transformasjonsprosjektene har gjort at flere har engasjert seg, men antallet som faktisk bidrar er fortsatt lite (Arbeiderparti-politiker 2017). Et eksempel er igjen kommunedelplanen for Ski øst. Et så stort prosjekt skulle man anta at skapte engasjement blant befolkningen. Rådgiverens samfunnsplanlegger (2017) sier imidlertid at her var det nesten ingen som engasjerte seg, da prosjektet handlet om et nesten ubebodd område som ikke ville påvirke de fleste beboernes eiendommer. Dette er en generell tendens i Ski, opplyser Kommunal planlegger II (2017), at man kun engasjerer seg når man ser at en plan kan påvirke ens egne interesser.

Resultatet av dette har vært at sivilsamfunnet har en tendens til å engasjere seg for sent (Arbeiderparti-politiker 2017). Med det planhierarkiet vi har i Norge er det ofte slik at selv om man kan gjennomføre et prosjekt direkte etter områderegulering, er det vanlig å utføre en detaljregulering på det samme området, som gjerne er litt mer spesifikk (se kapittel 2.2.3). Områdereguleringen ligger dermed til grunn, og skal følges opp i detaljreguleringen. Venstre-politiker (2017) sier at valg man tar i store områdereguleringer sjeldent får mange merknader, mens man flere ganger har opplevd at sivilsamfunnet først engasjerer seg når planen blir detaljregulert, siden man da ser at planen faktisk angår seg. Problemet sier informanten, er at det da er for sent å klage, siden det merknaden omhandler allerede er blitt fastsatt i en områdeplan (Venstre-politiker 2017). Sivilsamfunnet har dermed en utfordring med å faktisk gå gjennom sine argumenter og meninger fordi man ikke engasjerer seg i rett plan. Resultatet er at medvirkningen i slike situasjoner kan miste sin hensikt, som igjen betyr at sivilsamfunnets reelle påvirkning på kommunale planprosesser kan være minimal (Hanssen 2015; Innes og Booher 2004).

Selv om det kan virke som at sivilsamfunnet kan ha vanskeligheter med å få gjennomslag for sine meninger, er det likevel en del personer som ofte medvirker gjennom folkemøter (Kommunal planlegger II 2017). Folkemøter foregår som regel før høringsperioden starter, men etter at et planforslag er kommunalt behandlet i den formelle fasen. Dette er ikke et juridisk krav i en planprosess, men anbefales i planer der man ser behovet for det (Falleth og Hanssen 2012). Her stiller som regel planforslagsstiller og saksbehandler opp for å legge frem en plan og få tilbakemelding på planens kvalitet. I Ski har dette blitt utført på de tre store arealplanene for Ski sentrum, Ski vest og Ski øst, samt ved rullering av kommuneplan

(Kommunal planlegger II 2017). Det har også blitt gjennomført folkemøter på noen få mindre planer, men dette forekommer sjeldnere. Informantene har imidlertid en del kritiske bemerkninger når det kommer til slike folkemøter. For selv om folkemøtene i teorien kan virke å være gode arenaer for konstruktiv diskusjon, har slike møter ofte en homogen alderssammensetning, der det er de eldre i samfunnet som stiller, mens de yngre uteblir (Kommunal planlegger I 2017). Igjen ser en at de som engasjerer seg dermed ikke er representative for hele befolkningen. Dette kan være en utfordring for kommunen, da innspill de får fra sivilsamfunnet ikke nødvendigvis samstemmer med hva hele befolkningen ønsker. I enkelte saker kan man dermed spekulere i om det å etterfølge slike innspill kan føre til at kommunen til slutt vedtar en sak som ikke er i tråd med majoritetens ønske.

Men hvorfor er det så få som faktisk engasjerer seg? En av informantene hevder at det har å gjøre med at planprosesser i Norge er for kompliserte til at den vanlige borger har mulighet eller tidskapasitet til å sette seg inn i tidvis innfløkte saker og prosesser (Kommunal planlegger I 2017). Falleth og Hanssen (2012) bemerker imidlertid at årsaken kan være at befolkningen føler at deres stemme neppe har så mye å si for det endelige resultatet. I en høringsprosess, eller på et folkemøte, møter befolkningen nemlig gjerne en samstemt konstellasjon av utbyggere og kommunale planleggere som presenterer et ferdig planforslag som nærmest kan fremstå som en fasit (Falleth og Hanssen 2012). Bickerstaff og Walker (2005) skriver at om ønsket er en deliberativ planlegging, med en kommunikativ rasjonalitet, vil det å legge bånd på en mulig medvirkning kunne hemme muligheten sivilsamfunnet faktisk har til å påvirke. Dermed kan sivilsamfunnet føle at man ikke faktisk kan være med på å skape en plan, men bare gjøre ubetydelige endringer (Innes og Booher 2004). Ut ifra statistikken virker ikke en slik følelse å være uberettiget, da svært få av både utbyggere, planleggere og politikere i Norge anser sivilsamfunnsaktørers medvirkning som viktig for utfallet av en reguleringsplanprosess (Hanssen 2015:108).

Legitimitet og forankring

For kommunen betyr ikke en manglende deltakelse fra sivilsamfunnet bare at man ikke får nyttige innspill i planprosessen. Det kan også bety at kommunen kan ha vanskeligheter med å forankre planprosjekter i befolkningen. Som nevnt heter dette i teorien *input*-legitimitet (Falleth *et al.* 2010). Om man ikke oppnår *input*-legitimitet i en sak, kan dette skape misnøye blant befolkningen, og at posisjonspartier ved neste kommunevalg kan miste politisk flertall. Av blant annet den grunn har Ski kommune de siste årene startet opp en del medvirkningsprosjekter på de mest overordnede planene, som ved rullering av kommuneplan

(Rådmannens samfunnsplanlegger 2017). Her kan jeg nevne metoder som "gjestebud", "plan-workshop", og "SkiLiv". Dette er prosjekter som er åpne for alle som ønsker, og som ifølge Rådgiverens samfunnsplanlegger (2017) har hatt stort oppmøte. Hanssen (2015) sier at spesielt "gjestebud-modellen" har gitt gode resultater i andre kommuner. Dette går ut på at private aktører inviterer kjente hjem til seg for å sammen diskutere et gitt tema. Når man har diskutert ferdig, sender man inn forslaget til kommunen, som tar det med videre inn i den offentlige prosessen (Rådmannens samfunnsplanlegger 2017). Spesielt når det gjelder å få et bredere spekter av meninger, mener Hanssen (2015) at dette kan være et godt supplement til høringer og folkemøter. Den kommunale plansjefen (2017) sier at man ikke enda vet effekten av en slik metode i Ski, men at det også i Ski har vært relativt populært.

Så kommunen forsøker i enkelte større arealplaner å fremme medvirkning. Det kan imidlertid være et problem at dette ikke gjøres i alle saker. For selv om man har en bred medvirkning i overordnede planer som for eksempel ved rullering av kommuneplan, så trenger ikke dette bety at mer spesifikke reguleringsplaner blir forankret i befolkningen. Hanssen (2010) konkluderer i sin artikkel med at for å kunne sikre en forankring i alle plansaker er det viktig at sivilsamfunnet faktisk inkluderes tidligere i prosessen, istedenfor kun i noen prosjekter, utover det som er juridisk pålagt av Plan- og bygningsloven. I spesielt én arealplansak hadde kommunen faktisk tenkt å inkludere berørte beboere tidligere i prosessen enn man er nødt til ifølge loven. Det var i områdeplanen for Ski sentrum.

Brutte løfter

På nordsiden av Ski sentrum ligger en rekke med eneboliger. Disse eneboligene ligger langs en av de mest trafikkerte vegene i Ski; Kirkeveien. I sentrumsplanen ble det planlagt at Kirkeveien skulle utvides med to kollektiv traséer, to gangveger og to sykkelfelt (Ski kommune 2015b). For eneboligene betydde dette at tre av husene måtte rives. Kommunen visste at dette kom til å bli en tung prosess, da dette ville kunne møte stor motstand fra befolkningen. Den kommunale plansjefen (2017) sier at man derfor lovet beboerne dialog gjennom hele prosessen, og at deres hensyn skulle tas alvorlig. Som nevnt opplevde imidlertid kommunen store kapasitetsproblemer forbundet med veksten og ønsket om en effektiv planprosess fra politikerne, og var nødt til å sette ut planleggingen av Ski sentrum til en privat aktør. For en av beboerne på nordsiden av sentrum var dette starten på det som skulle vise seg å være sjokkerende og tung kamp, der løfter ble brutt og dialog med planleggerne var en mangelvare (Sivilsamfunnsaktør I 2017). Prosessen endte med at informantens hus ble vedtatt ekspropriert.

"Vi engasjerte oss masse, og hadde noen svært få møter med planleggerne. Kun når vi tok kontakt med enkelte politikere fikk vi svar. Men når vi etterlyste de planlagte møtene og den informasjonen vi ble lovet fra planleggerne, skjedde det ingenting. Oftest fikk vi aldri/eller utrolig seint svar på våre hendelser. Vi spurte om ting, vi ba oss selv inn til dialog, vi ble lovet informasjon, men det skjedde aldri noe. Det var altså ikke vilje til å være i dialog med grunneiere som de ønsket å rasere eiendommene til." (Sivilsamfunnsaktør I 2017).

Dette er altså et eksempel på hvordan Ski kommune forsøkte å fremme dialog utover det som er lovpålagt, men der de, på grunn av store kapasitetsutfordringer, ikke hadde mulighet til å holde løftet. Kanskje hadde resultatet vært det samme uansett. Det er sannsynlig at informantens hus uansett ville blitt ekspropriert. Men når kontakten mellom kommunen og berørte beboere er så dårlig at en beboer finner ut at huset hans skal eksproprieres på Facebook (Sivilsamfunnsaktør I 2017), kan det hevdes at dette er en høyst kritikkverdig opptreden av kommunen. En slik praksis, eller en slik hendelse, kan også føre til at befolkningen ikke oppfatter planprosesser som legitime (Falleth *et al.* 2010). I verste fall kan dette også føre til at enkelte mister troen på kommunens generelle legitimitet:

"Det jeg skjønner nå, det er at du i Ski må kjenne de riktige personene. Hvis ikke så sliter du. Hvis du kjenner de rette personene så kan du påvirke inn politisk, men hvis du prøver å gå i dialog gjennom den anbefalte vegen, blir ingenting hensynstatt" (Sivilsamfunnsaktør I 2017).

Informanten antyder med dette at for å få igjennom saker i en vanlig planprosess må man ha en etablert relasjon med noen i kommunen. Eksempelet i denne saken skal sies å være ekstrem, men det viser likevel til at Ski kommune opererer med en varierende medvirkningsplan som ikke alltid lykkes og som ikke alltid fører til at befolkningen føler at man har kunnet påvirke prosessen. Den kommunale plansjefen (2017) sier at på grunn av at områdeplanen for Ski sentrum ble en såpass vanskelig sak, valgte man å ta store deler av enebolig-området nord for Kirkeveien ut av planen. Dette påvirket imidlertid ikke eksproprieringsstatusen til sivilsamfunnsaktørens bolig. Plansjefen (2017) sier at området isteden skal reguleres separat og at man på grunn av behandlingen beboerne er blitt utsatt for er lovet en tettere oppfølging i den nye planen.

7.3 Oppsummering

Det hevdes ofte at vi i dag opplever at private utbyggere får en stadig viktigere rolle i arealplanlegging, noe som har påvirket planleggingen i en markedsorientert og nettverksorientert retning, fra det som under den modernistiske perioden var basert på en hierarkisk styringslogikk (Saglie *et al.* 2015). Den hierarkiske styringslogikken virker

imidlertid fortsatt å være gjeldende i Ski kommune, der kommunen fortsatt har arealmyndighet og er en viktig aktør i alle deler av den formelle og uformelle kontakten med private aktører. Likevel er det tydelig at kommunen i større grad har blitt påvirket av nyliberale endringsprosesser som fremmer kommersielle utbyggers makt i lokal arealstyring. Det ser vi spesielt gjennom deres mulighet til å fremme planforslag, tegne om planforslag om man møter innsigelser, og ikke minst det faktum at utbyggere gjerne er de som utfører prosjektene til slutt. Inkluderingen av økonomisk sterke utbyggere kan dermed sies å ha skapt et gjensidig avhengighetsforhold mellom utbyggerne og kommunen i Ski.

Planprosessene i Ski bærer preg av å ha blitt mer horisontal i sin organisering, der det i dag er mer forhandlinger mellom det offentlige og private aktører enn tidligere. Her er de private utbyggerne meget sterke der de gjerne forhandler både på tvers av skala for å sikre lokale interesser og presser kommunen til å utvikle områder som er av utbyggenes interesse. Spesielt ser vi dette gjennom hvordan utbyggerne fremmer alternativer for de folkevalgte og driver med lobbyvirksomhet.

Når det gjelder sivilsamfunnet, har også de en viss påvirkningskraft i planprosesser. For gjennom indirekte og direkte deltakelse har sivilsamfunnet en juridisk rett til å stemme fram folkevalgte vedtakskyndige kommunepolitikere, samt at de skal inkluderes i hele planprosessen (Falleth *et al.* 2010). Men selv om dette i teorien kan sies å være en sterk påvirkningsrolle, kan det argumenteres for at dette ikke har vært tilfelle i Ski. Spesielt handler dette om at politikernes vedtak og avgjørelser preges av både interne og eksterne utfordringer som har ført til at avgjørelser i en del saker strider både mot hva man selv har vedtatt i kommuneplanen og hva sivilsamfunnet ønsker. Kommunen har sett dette selv og har de siste årene forsøkt å fremme nye medvirkningstiltak, men dette forekommer kun på de mest overordnede planene. På mer spesifikke planer ser det ut til at sivilsamfunnet ikke blir inkludert i like stor grad, og har mindre påvirkning på kommunale beslutninger. Jeg vil dermed argumentere for at kommunen ikke har et like sterkt gjensidig avhengighetsforhold med sivilsamfunnsaktørene som de har med private utbyggere. På sikt kan dette ha stor betydning for kommunen, da kommunens legitimitet kan bli svekket (Falleth *et al.* 2010).

Videre i oppgaven vil jeg diskutere hvordan påvirkningen som ble vist til i forrige kapittel, og i dette kapitlet, har påvirket kommunens rolle i planleggingen. Hvilke styringslogikker som er framtreddende er en viktig del av denne diskusjonen.

8 Kommunens styringsrolle

I de to foregående kapitlene har jeg analysert hvordan kommunen påvirkes av både overordnede myndigheter og lokale private aktører i en kommunal planprosess. I dette kapittelet vil jeg diskutere hvordan de ulike aktørenes mange former for å påvirke arealplanlegging på, faktisk har påvirket hvilke styringslogikker som er framtreddende og hvilken styringsrolle kommunen har fått, eller er i ferd med å få. For å kunne diskutere dette fokuserer jeg på fire roller man kan si at kommunen har i planleggingen i dag. Her bruker jeg Saglie *et al.* (2015:30-31) sitt rammeverk som viser hvilke ansvarsområder kommunen ofte har i dagens utbyggerinitierte prosjektplanlegging. De deler kommunens rolle inn i; rollen som *rammesetter, endelig beslutningsmyndighet, initierende og handlingsutløsende og forhandler*. Dette skal jeg diskutere her, med tanke på å svare på hovedproblemstillingen: *Hvilke styringslogikker er framtreddende i arealplanleggingsprosesser i Ski, og hvordan har regionale føringer og lokale private interessenter påvirket Ski kommunes styringsrolle i en vekstperiode?*

8.1 Rammesetter

For det første hevder Saglie *et al.* (2015:30) at kommunen fungerer som strategisk *rammesetter*. Det vil si at kommunen har ansvar for å utvikle langsiktige mål tilpasset ønskelige utviklingstrekk i samfunnet (Saglie *et al.* 2015:30). Her skal målene være basert på strategier som retter tiltak mot å skape helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne (Fiva *et al.* 2014:50). Kommunen har altså ikke ansvar for å utarbeide alle planer på detaljnivå, som synoptisk planlegging innebefatter (Hudson *et al.* 1979), men har likevel en strategisk rolle som utvikler av mål. I Ski har en sett at dette har vist seg i praksis, der kommunen i større grad enn under den modernistiske perioden i planlegging, har tatt en *hands off*-rolle, der de fastsetter mål og strategier, men overlater planinitiering på detaljplaner, og i Ski vest også på områdeplan, og utbygging til kommersielle aktører. Dette tilsier at det har skjedd en rekonfigurasjon av kommunens ansvarsområder. Mye tyder på at en slik endring av skalær praksis har vært en prosess som har skjedd over tid. Peck *et al.* (2009) viser til at dette har sammenheng med at nyliberale praksiser gradvis tar over for tidligere skala-ordninger gjennom den "kreative nedbyggingen". Åpningen av planmonopolet i offentlig sektor, nyliberale reformer der byggekontrakter med private entreprenører tok over for offentlige eide eller samarbeidende utbyggere, og ikke minst utbyggernes mulighet til å selv tegne om forslag i en planprosess, kan sies å være noen slike praksiser. Ut ifra teorien skyldtes dette spesielt

overgangen til den markedsorienterte reformen NPM, som, som nevnt, fremmer en mål-middel-orientert styring, der planleggingen oppnår *output*-legitimitet gjennom sin effektivitet og resultat (Sager 2009). Med dette kan Ski sies å ha utviklet entreprenørpolitiske trekk, i tråd med Harveys (1989) teori, der økonomisk vekst, konkurransedyktighet og tilrettelegging for private utbyggere er blitt viktigere enn detaljstyring av utbyggingsprosjekter.

Politiske aktører i Ski har imidlertid, blant annet gjennom valgløftet om økt politisk styring, vist en vilje til å delta med en *hands on*-rolle i arealplanprosesser. Dette har likevel vært vanskelig å få til, både på grunn av sterke utbyggere, et fragmentert byråkratisk system der kontakten med planavdelingen i stor grad kun er gjennom Rådmann, og økt andel planprosjekter som skrives av innleide private planleggere. Politikernes vilje til å ha en *hands on*-rolle, mener Hanssen (2012) at framfor å ha styrket en ovenfra-og-ned hierarkisk planlegging, kan ha svekket politikernes mulighet å målstyre planleggingen gjennom spesifikke mål og strategier. I dette bildet kan politikernes rolle som rammesetter i Ski svekkes av intern sosial praksis og en mangelfull forståelse for hvordan man har mulighet til å påvirke innen dagens system (Hanssen 2012). Jeg vil hevde at dette bildet i stor grad stemmer i Skis planlegging, og at det derfor har oppstått en stivhengighet i kommunen, der tidligere styringsmetoder, som detaljstyring, er blitt overført fra tidligere skala-ordninger, selv om påvirkningen kommunen har gjennom slike styringsmetoder ikke er tilpasset dagens ordning. Dette innebærer at Ski kommunes rolle som rammesetter virker å være fremprovosert av strukturendringer i styringsmetoder, og svekket av manglende forståelse for hvordan man opererer i den nye strukturen.

I tillegg til dette ser en også at med den reskalerende prosessen som den regionale styringsrollen gikk gjennom på 2000-tallet, har det regionale nivået blitt en viktig institusjonell styringskala for rammesetting av agenda for Ski kommunes utvikling. For selv om empirien viser at Ski kommune i blant annet Furumo-prosjektet har valgt å gå imot den regionale planen, noe som kan være tegn på en viss fleksibilitet (Bergsli og Harvold 2018), virker det som om planen likevel har vært en avgjørende faktor for alt som skjer av helhetlige utviklingstrekk og utbygging i Ski. Dette gjør at en kan spekulere i om innføring av sterke regionale krav til kommunal arealplanlegging kan føre til en styrket og sentralisert hierarkisk styringslogikk. Men som jeg har nevnt tidligere, var også Ski kommune med i prosessen i utviklingen av den regionale planen. Bergsli og Harvold (2018) skriver at på grunn av at Plansamarbeidet var et så inkluderende forum som det var, ble også den regionale planen en sterk og forankret plan. Røe (2017) hevder imidlertid at den regionale planen fortsatt må forstås som en ekspertutviklet plan, som er basert på faglig utvikling og ikke nødvendigvis på en inkluderende prosess. Av

den grunn spekulerer han i om den regionale planens innkomst i den flerkjernede utviklingen av Osloregionen, isteden er en gjeninnføring av, eller i det minste en intensjon om, en ovenfra-og-ned styring. Dette er en styring som igjen tar i bruk en instrumentell rasjonalitet der det offentlige i økt grad tar kontroll over den prosjektbaserte planleggingen, men denne gang på regionalt nivå (Røe 2017). Han kaller dette for en ny-rasjonell planlegging.

Røes teoretiske spekulasjon om det som kan tolkes som en endring i styringskoordinering i planlegging, er synlig i min studie. Stortingets vedtak om å styrke den regionale nivåets styring av arealplanlegging i kommunene, har i Ski ført til at utbyggerne i større grad følger overordnede offentlige krav. Det er verdt å merke seg at utbyggernes bruk av regional plan som en mal for hva som må være oppfylt for å få gjennom et prosjekt i planprosessen, kan tyde på at de kommersielle utbyggerne tvinges inn i det offentliges rammer for hva som er nødvendig å tilrettelegge for i prosjekter. I Ski virker det imidlertid som at innførelsen av regional plan ikke først og fremst har styrket den hierarkiske styringslogikken, men at den isteden har, som teorien til Swyngedouw (2005) påpeker, blitt oppskalert, der utbyggere i større grad forholder seg til føringer på et høyere nivå. Det vil si at utbyggerne har gått fra å forholde seg til lokale planer som kommuneplanen, til å bruke regionale mål og strategier som grunnlag for lokale planforslag.

"Vi kan alltid si at vi håper at [utbyggerne] bygger 'grønt', men vi kan ikke vedta det. Vi har prøvd oss et par ganger, men så har vi fått påvist gjennom saksdokumentene at dette er utenfor kommunens myndighet." (Arbeiderparti-politiker 2017)

Kommunens rolle som rammesetter for lokal planlegging ser dermed ut til å være sentralisert på et høyere hierarkisk nivå, noe som vil si at Ski kommune har mistet en del av ansvaret som før regional plan var kommunalt.

8.2 Endelig beslutningsmyndighet

Selv om kommunens rolle som rammesetter for planlegging er under press, har kommunen fortsatt rollen som *endelig beslutningsmyndighet*. Det vil si at selv om Ski kommune, som skala, kan sies å ha gått gjennom en nyliberal rekonstruerende prosess som har satt fokus på markedsorienterte og nettverksorienterte logikker, er kommunens rolle som arealmyndighet fortsatt viktig. Alle planforslag som blir sendt inn må gjennom politisk behandling i kommunen før de kan realiseres. Dette kan tolkes som at kommunen fortsatt har stor makt og at den hierarkiske styringslogikken er sterk i norsk planlegging.

Hanssen (2012) konkluderer i sin artikkel med at selv om kommunale politikere har rett til å fatte vedtak i tråd med eget og kommunalt ønske, mangler de ofte kapasitet og vilje til å være konsekvent i sine beslutninger. Med framveksten av den markedsorienterte og nettverksorienterte styringslogikken gjennom samstyringen (Røiseland og Vabo 2008a; Bouckaert *et al.* 2010a), har dette satt press på kommunale politikeres kapasitet til å ha en tilstrekkelig forståelse for eller tilgang på all informasjon i en planprosess. I tillegg mangler de ifølge Hanssen (2012), muligheten til å kunne utnytte de kontroll- og styringsverktøy som finnes for å realisere ønskede mål. Dette kan ha sammenheng med en manglende informasjonsformidling fra både markedsaktører og planleggere. Når målene blir utviklet av en rammesettende kommune som ikke har vilje til å utvikle spesifikke mål, kan mangelen på kapasitet gjøre det vanskelig å fatte velfunderte beslutninger.

Denne konklusjonen er relevant for å forstå mine funn i studien av Ski, der politikernes kapasitet til å ta valg som fremmer egne ønsker har vist seg å være svekket. Dette skyldes spesielt en mangelfull intern kommunikasjon mellom det administrative og det politiske leddet. Som nevnt har det blitt gitt dispensasjoner fra kommuneplanen fra 2011, noe flere politikere, utbyggere og planleggere sier at har gjort at det er blitt vedtatt saker som politikerne ikke har full kjennskap til. Utbygger I (2017) sier at de ofte tar på seg ansvaret med å informere politikerne selv, da de ser at politikerne sjeldent får fullt innsyn tidlig i en plansak. Utfordringen er at de private entreprenørenes informasjonsformidling alltid vil være ladet. For selv om slik rådgivning kan være velment, vil, som vist i tidligere sitater, utbyggernes valg likevel være tuftet på målet om profitt. En slik rådgivning fra markedsaktører kan igjen tyde på at det har oppstått en "kreativ nedbygging", som Peck *et al.* (2009) kaller det, av offentlig styringsmulighet. Siden kommunen selv ikke lenger har verken kapasitet eller vilje, eller som det ble vist til i eksempelet om Furumo; kunnskap om egen styringsmulighet, har private kommersielle aktører over tid altså fått en stor innflytelse som informasjonsformidler for vedtak som skal fattes av folkevalgte aktører i Ski. Over tid kan dette føre til at vedtak i større grad blir fundert på markedsorientert og nettverksorientert styringslogikk.

I tillegg til presset "utenfra", fra utbyggere og sivilsamfunnet, påvirkes også kommunens arealmyndighet av overordnede offentlige institusjoner. I kapittel 6.3.2 viste jeg til to eksempler knyttet til bruk og manglende bruk av innsigelsesretten. Her tydeliggjorde eksemplene at det er stor variasjon for når overordnede institusjoner bruker innsigelsesretten og ikke. Mens staten til slutt fikk endret på kommunens vedtak i kommunedelplanen for Ski øst, ble det ikke rettet innsigelser mot Furumo-prosjektet, til tross for dens mange brudd regionale føringer. Dette kan tyde på at det eksisterer en viss tilfeldighet fra overordnede

aktører, hva man velger å håndheve og ikke. Om innsigelsesretten brukes mer konsekvent kan en spekulere i om denne styringsmakten kan utfordre kommunens rolle som endelig beslutningsmyndighet i plansaker. Men selv om innsigelsesretten faktisk ble brukt i kommunedelplanen for Ski øst, sier en informant at Kommunal- og moderniseringsdepartementets vedtak likevel "[...] torpederer litt regional plan, som sier at vi skal starte på Ski stasjon og jobbe oss utover" (Kommunal planlegger II 2017). Om man tar den regionale planen på ordet, skal det fortettes innenfra og ut fra det regionale knutepunktet. I innsigelsene fra Fylkesmannen, og i vedtaket til departementet, er det imidlertid ikke oppgitt om områdeplanen for Ski sentrum, som ligger nærmere Ski stasjon, skal utbygges før Ski øst (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2015; Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). Fylkesmannen og fylkeskommunen hadde her ikke mulighet til å bruke den regionale planen som innsigelsesgrunnlag, da den ikke enda var vedtatt. Men det hadde departementet mulighet til, da de kom senere inn i prosessen. Det vil si at Kommunal- og moderniseringsdepartementet valgte å ikke forholde seg til at den regionale planen delvis ble brutt i vedtaket. Departementet visste om planen, og brukte den flerfoldige ganger i sitt vedtaksdokument, men likevel gikk vedtaket imot en av hovedstrategiene i planen. Så hva betyr dette? På den ene siden kan det hevdes at overordnede aktører har en viktig rolle i kommunal planlegging. Fordi, hvis det er slik at departementet i samme vedtaksdokument kan påpeke at regional plan er viktig å følge opp i kommunene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016:5), og samtidig selv gå imot en av planens hovedstrategier, er dette et tegn på en forskjellsbehandling mellom hva kommunen må forholde seg til, og hva overordnede myndigheter som staten kan tillate seg.

På den andre siden kan man si at dette også svekker den regionale planens viktighet som styringsdokument, fordi den kan brytes i enkeltsaker. For selv om kommunen er nødt til å forholde seg til planen, virker det som om staten og regionale myndigheter selv kan "velge" om de vil overholde den. *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* kan ut ifra dette sies å være mer et produkt av sin tid, enn et omveltende styringsdokument i seg selv. Den virkelige endringen kan snarere være den rekonfigurasjonsprosessen som forandret styringsskalaenes sosiale praksis på 2000-tallet, enn at det skyldes den regionale planen. At Kommunal- og moderniseringsdepartementet imidlertid brukte planen i sitt vedtak av kommunedelplan for Ski øst tyder på at planen likevel har en viss kraft i å manifestere, visualisere og kontekstualisere de dominerende diskursene i ett spesifikt styringsdokument. En ser dermed at kommunens rolle som endelig beslutningsmyndighet, som er en del av den hierarkiske styringslogikken, har blitt påvirket av overordnede myndigheter blant annet gjennom den regionale planen. Man kan dermed hevde at det har skjedd en oppskalering av

styringsansvar i arealplanlegging, fra kommunen til det regionale nivået, der kommunen fortsatt er beslutningsmyndighet, men der overordnede myndigheter kan og har mulighet til å kontrollere og overprøve kommunale arealplanvedtak.

8.3 Initierende og handlingsutløsende

Saglie *et al.* (2015) skriver at siden kommunen ikke lenger er tomteeier, har planlegging blitt en av de viktigste styringsverktøyene for å stimulere utbyggere til å utvikle områder i en ønsket retning. Dette har kommunen visst å utnytte. Politikernes målsetting og endelige beslutningsmyndighet er selvfølgelig viktig, men også planleggerne har en viktig rolle som påvirkere av private utbyggere. Hanssen (2010) viser til at dette gjelder spesielt i produksjonen av et planforslag. Her inngår planleggerne ofte et samarbeid med prosjektutviklerne for å sikre at det eventuelle utbyggerinitierte planforslaget er mulig å vedta for politikerne. Det vil si at det er i tråd med overordnede lover og satte kommunale krav. I tillegg sikrer planleggerne at planforslaget har aspekter ved seg som vil kunne være til nytte for befolkningen og samfunnet som helhet (Saglie *et al.* 2015). Dermed kan en si at kommunen har en rolle som *initierende og handlingsutløsende*.

Denne rollen kan tolkes som at planleggingen har fått en nedenfra-og-opp orientering. Istedenfor at de offentlige planleggerne fungerer som bestemmende for hva som skal være med i planen, går de inn som en meta-styrer av prosessen, der de veileder markedsaktørene. Igjen er dette et tydelig tegn på en "kreativ nedbygging" av den offentlige myndighet, der ansvar som lå under hierarkisk styring, i samstyringen blir preget av en nyliberal prosess hvor den markedsorienterte koordineringen av styring tar over for den hierarkiske (Osborne 2010; Peck *et al.* 2009). Ut ifra teorien om NPM skal dette kunne ha en positiv effekt, der man i større grad fremmer en *output*-legitimitet av planlegging, med fokus på effektivisering, gjennom målstyring og privatisering (Sager 2009). Men på den andre siden kan dette også føre til at på de områder hvor markedskreftene ikke strekker til, vil det oppstå et gap, der Ski kommune ikke er i stand til å oppfylle selve essensen i planlegging, som Klosterman (2016) påpeker at er å fordele goder og basere beslutninger på demokratiske prinsipper. Fra å ha dette som hovedmål under den modernistiske perioden, og som et av hovedmålene med å innføre en mer horisontal samstyring (Healey 1992; Røiseland og Vabo 2008b), har isteden den markedsorienterte styringslogikken fått gjennomslagskraft ved at kommunen har fått mindre planleggingsansvar og mer veiledningsansvar. En slik rolle hevder Hanssen (2012) krever et godt samarbeid mellom administrasjonen og politikerne i kommunen. Realiteten er imidlertid at det

weberianske byråkratiet legger opp til at det skal være et klart skille mellom det administrative og politiske leddet (Hanssen 2012). Med de pågående kapasitetsproblemene i planavdelingen i Ski kan dette i ytterste konsekvens føre til at man ikke er i stand til å sikre at planprosessen følger egne krav, noe som igjen kan føre til at politikerne ikke fatter vedtak i henhold til kommuneplanen. Når man tenker på at utbyggerne i større grad også har begynt å forholde seg mer og mer til føringene og rammene til den regionale skala og ikke kommunen, kan det hevdes at Ski kommune har havnet i en slags skvis mellom det regionale nivået og markedet.

En annen utfordring kan være kommunens rolle som initierende og handlingsutløsende når det kommer til å inkludere sivilsamfunnet i planlegging. Som nevnt skal sivilsamfunnet inkluderes i hele planprosessen. Plan- og bygningsloven (§ 12-8, 2008) viser imidlertid ikke til at det er juridisk bindende at de skal være medvirkende i den første fasen av planprosessen, kun at de skal informeres. Private aktører er likevel anbefalt å ta med sivilsamfunnet inn tidlig i prosessen med å utarbeide planforslag, men ifølge Hanssen (2010) er ikke dette normal praksis. Kommunen skal dermed forsøke å initiere et slikt samarbeid mellom utbyggere og sivilsamfunn for å sikre direkte deltakende inkludering. Manglende "verktøy" og pressmiddel har derimot gjort denne prosessen vanskelig å utføre (Hanssen 2010). En av utbyggerne sier imidlertid at:

"[...] vi er jo opptatt av [medvirkning], men det jeg merker i mange sammenhenger er at man spiller gjerne ikke innbyggerne gode nok. Jeg tror man kunne vært flinkere på å spisse innbyggermedvirkningen inn mot mere sånn ting som de har forutsetninger for å ha gode ideer og innspill om. Det er ikke noe vits i, mener jeg, å ta innbyggerne med på å finne det gode hovedgrepet i et kvartal. For det er en funksjon av ting som folk flest ikke vet noe om: det er sol, skygge, gang- og sykkelstrukturer, tekniske forskrifter, gateprofiler. Altså, det synes jeg er urealistisk, men det å ta dem med på råd i forhold til hvilke program skal man fylle denne parken med, hva skal parken hete, skal man investere i LEKA-apparater eller kunst, den typen inkludering har jeg tro på." (Utbygger II 2017)

At utbyggeren mener at medvirkning er viktig kan tyde på at utbyggerne i Ski skiller seg ut blant andre utbyggere i andre kommuner (Hanssen 2010). Likevel sier informanten at man ikke burde inkludere dem i store og tunge avgjørelser. Om sivilsamfunnet kun skal kunne innvirke på hva et bygg eller en gate skal hete, men ikke få være med på å påvirke et planforslag om hvordan den burde formes og hva den skal inneholde, kan det hevdes at man undergraver demokratiske prinsipper vedtatt i Plan- og bygningsloven. Dette kan tillate at utbyggerne kan "skryte på seg" medvirkning som en del av deres arbeid og noe de satser på, uten at medvirkningen faktisk har hatt en betydning for planens hovedgrep. I verste fall kan dette være en utvikling som på sikt kan undergrave sivilsamfunnets reelle påvirkning i plansaker, der mye

påvirkning på lite betydningsfulle avgjørelser blir viktigere enn litt påvirkning på helhetlige trekk.

Påstanden til Saglie *et al.* (2015) om at kommunen i dag ofte har en rolle som initierende og handlingsutløsende, ser ut til å stemme godt ut ifra min empiri i Ski. Likevel virker kommunen å oppleve en del utfordringer med å faktisk ha en reell påvirkning på utbyggere som benytter overordnede retningslinjer mer enn lokale krav, og ikke ønsker en betydningsfull medvirkning i sine planforslag. Rollen til kommunen virker dermed å ha blitt påvirket av NPM-reformene som gjorde at planleggerne i kommunen ble rekonfigurert i sine ansvarsområder knyttet til å faktisk planlegge. I spesielt detaljreguleringer fremstår kommunen mer som en veileder enn en planlegger.

8.4 Forhandler

I kapittel 7 viste jeg til hvordan både utbyggerne og sivilsamfunnet er aktive bidragsytere i en planprosess gjennom å forhandle med Ski kommune. Ut ifra den nettverksorienterte styringslogikken skal kommunen gjennom sin rolle som *forhandler*, legge til rette for at alle parter som ønsker å engasjere seg, skal kunne delta i en planprosess (Saglie *et al.* 2015). Kommunens rolle blir dermed, istedenfor å være en enerådende folkevalgt rasjonell beslutningstaker, en meta-styrer som skal ha en *hands on*-rolle i å tilrettelegge for medvirkning og en *hands off*-rolle når det kommer til å legge bånd på slike forhandlinger. Gjennom å styre ut ifra en horisontal og egalitær logikk skal kommunen dermed fatte det beste valget ut ifra en bred konsensus (Knudtzon 2015). Jeg har allerede vist til at denne konsensusen ikke nødvendigvis alltid er basert på en egalitær forhandling, der den gjensidige avhengigheten som oppstår mellom utbyggerne og kommunen i Ski ikke nødvendigvis oppstår mellom kommunen og sivilsamfunnet.

Sivilsamfunnet er likevel blitt en viktigere aktør i planleggingen i Ski, enn de var før Plan- og bygningsloven fra 2008. I denne loven ble den nettverksorienterte styringslogikken virkelig satt i system. Så mye at sivilsamfunnet faktisk er juridisk sikret deltakelse i hele planprosessen. Medvirkning er imidlertid ikke alltid medvirkning. Bickerstaff og Walker (2005) skriver i sin artikkel om hvordan deliberative planprosesser, med fokus på deltakelse, kan være med på å forsterke maktrelasjoner som allerede er etablert. De sier at i en forhandling vil det være umulig å sikre seg mot asymmetriske maktforhold, der sterke aktører med økonomiske fordeler ofte vil ha en større innflytelse på sluttresultatet enn sivilsamfunnsaktører, og at dette gjør at enkelte aktørers innflytelse på en prosess og et resultat vil kun være symbolsk

(Bickerstaff og Walker 2005). Hanssen (2015) viser til at dette også er tilfellet i norsk kontekst. Hun skriver at så lenge sivilsamfunnsaktører ikke er en del av å faktisk utforme planforslagene, men som regel bare kan medvirke på et allerede etablert forslag, vil sivilsamfunnet bare kunne ha en symbolsk innflytelse (Hanssen 2015). Det er likevel verdt å nevne, som jeg har vært inne på, at Ski har forsøkt å fungere som meta-styrer ved å legge opp til medvirkning utenfor det som er juridisk pålagt i mer overordnede planer. Men det er det faktum at dette kun gjøres i noen få planer som kan gjøre at medvirkningen fra sivilsamfunnet ikke får en så stor betydning for planprosessen som kan skape en reell deltakelse og demokratisk forankring. I tillegg sliter kommunen med å engasjere ulike deler av befolkningen, noe som gjør at slike ellers så gode medvirkningstiltak, ikke kan representere befolkningens heterogene meninger i et planvedtak. Resultatet kan være at kommunen må begrense hvor stor påvirkning sivilsamfunnets innspill faktisk skal ha.

Om man kan hevde at sivilsamfunnet har en symbolsk innflytelse, vil jeg hevde at dette ikke er tilfellet for utbyggerne. I planprosesser i Ski er det ofte de som initierer planleggingen, de kommer med forslag til reguleringer, og de som til og med tegner om reviderte forslag om man får inn merknader eller innsigelser. Alt dette skjer i tillegg til at de forhandler med kommunen om hvilke krav som burde overholdes. Samtidig er det utbyggerne som i siste fase av planleggingen gjennomfører selve utbyggingen. Det som gjør at utbyggerne har så stor makt, handler om deres forhandlingskraft gjennom tilgang på økonomiske ressurser (Hanssen 2012). Ut ifra Bickerstaff og Walker (2005) sin artikkel er det altså, som nevnt, disse aktørene som vil kunne ha en sterk innflytelse på kommunale vedtak. Dette hevder de at vil kunne føre til ensidige konsensus, der enkelte aktørers makt "skremmer vekk" andre syn fra debatten, om ikke det offentlige sikrer gode rammer (Bickerstaff og Walker 2005).

Med langt flere utbyggere i Ski i dag, etter vedtaket om Follobanen og utarbeidelsen av de tre store planene for Skibyen, opplever kommunen flere private aktører som kjøper tomter og sender inn planforslag for å tjene penger på den forventede befolknings- og prisveksten. I slike forhandlinger har jeg vist til at utbyggerne ofte bruker regional plan som et utgangspunkt for å forhandle med kommunen. Avkrysningsrutinene, som ble omtalt i kapittel 7.1.2, er et eksempel på dette, der utbyggerne i større grad forholder seg til regionale føringer, men ønsker å forhandle om hvilke kommunale føringer som skal overholdes. Dette kan føre til at utbyggernes forhandlinger med kommunen ikke er basert på en åpenhet om hvilke tiltak som vil være godt for byen, men isteden at kommunen må velge mellom utbyggingsalternativer som ikke oppfyller alle kommunale ønsker. Dette er et viktig moment for å forstå hvordan Ski kommune fungerer som en forhandler i arealplanlegging. På den ene siden kan en si at det

styrker den hierarkiske styringslogikken at utbyggerne faktisk forholder seg til regional plan. På den andre siden kan en slik utvikling være et tegn på at markedsaktørene kun har skiftet hvilket institusjonelt nivå de velger å følge. Ut ifra MacKinnons (2011) teori, ser man her at siden det har skjedd en oppskalering av ansvar, har aktører som utbyggere nå muligheten til å påvirke sosial praksis i kommunen, og på denne måten rekonstruere hvordan kommunen må forholde seg til utbyggerne. Utbyggerne har i tillegg engasjert seg, og har "truet" med å engasjere seg enda mer, på det regionale nivået for å sikre at Ski faktisk forholder seg til overordnede føringer, som i denne casen virker å være til beste for utbyggernes lokale interesser. Jeg vil dermed argumentere for at utbyggernes forhandlingsmakt mot kommunen er stor, og selv om utbyggerne velger å følge regionale krav, er det kommunene de faktisk forhandler med. Kommunen er med dette nødt til å fire på egne krav for at utbyggerne skal gjennomføre prosjekter i Ski. Dette kan svekke kommunens mulighet til å vedta arealplaner som følger kommunens retningslinjer.

Ski kommune kan altså sies å være i en forhandlerrolle i planprosessene. Med deltakelse fra private aktører har den markedsorienterte og den nettverksorienterte styringsprosessen fått større plass i kommunal styring. Likevel er dette en rolle som Ski kommune ikke har klart å håndtere på en vellykket måte, i hvert fall ikke om man har deliberativ planlegging som mål. For selv om man forsøker å fungere som meta-planlegger, er variasjonen i prosessene, fra plan til plan, for stor til å kunne fremme en reell og bred deliberativ deltakelse fra sivilsamfunnet. Det kan virke som at i dagens planlegging mangler sivilsamfunnet gjennom sin direkte deltakelse forhandlingsmakt, altså en ressurs som kommunen faktisk er avhengige av i enkeltsaker. Man kan hevde at sivilsamfunnets makt ligger i hvem man planlegger for, og hvem man skal skape gode samfunn for. Men når kommunen har vedtaksretten og utbyggerne har økonomiske ressurser, kan det virke som at å høre på sivilsamfunnets egne stemmer ofte kan havne på sidelinjen av forhandlinger i en planprosess. Jeg vil dermed argumentere for at den nettverksorienterte styringslogikken er sterk i Ski, men når den er kombinert med de nyliberale praksisene og strukturene, og en samstyring som fremmer utbyggernes forhandlingsmulighet, er logikken først og fremst et gode for utbyggerinteressene og ikke sivilbefolkningen. Jeg vil hevde at dette gjør kommunens styringsrolle som forhandler i arealplanlegging nokså ensidig.

9 Konklusjon

Som en konklusjon på denne studien av styringslogikker og styringsroller i Skis, kan en si at den hierarkiske styringslogikken har blitt svakere over en lang periode, mens den markedsorienterte og nettverksorienterte styringslogikken gradvis har fått mer plass i planleggingen av arealbruk. Med de institusjonelt og organisatorisk rekonfigurerende prosessene som har styrket samstyring i planlegging, har kommunens ansvarsområder blitt utfordret spesielt av lokalt situerte private aktører som utbyggere. Dette har resultert i en planlegging som vi kan si at er utbyggerinitiert og som har nyliberale trekk, der de private utbyggerne har stor innflytelse på utformingen av omgivelsene (som er gjenstand for planlegging) og til en viss grad mulighet til å disiplinere kommunens politikk. Mens kommunen driver her en mål-middel-styring som har entreprenørpolitiske trekk, fordi kommunale etater og virksomheter preges av en markedslogikk. Dette er klart i tråd med det forskningen viser (se kapittel 3).

I min studie ser jeg imidlertid også tegn til at nye overordnede føringer, og særlig de styringssignalene som fremmes i den regionale planen, har gjort at den hierarkiske styringslogikken også har skiftet karakter for Ski kommunes vedkommende. Fordi, med den regionale skalaens engasjement for å sikre sine interesser, er det en klar tendens til at Ski kommune ikke er den eneste rammesetteren for kommunal arealplanlegging. Store deler av de målene og de strategiene som Ski kommune følger i sine tiltak lokalt, er basert på føringer i *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Noe som samstemmer med Røes (2017) spørsmål om vi ser konturene av en ny-rasjonell planlegging, eller en slags renessanse for en regional og rasjonell planpolitikk. Likevel er det mulig å sette spørsmålstegn til om den strategiske planen i seg selv er så sterk, eller om den kun er et produkt av sin tid der offentlige myndigheter, og spesielt stat og fylke, er samstemte om en helhetlig flerkjernet regionutvikling. En kan imidlertid argumentere for at en manifestering av overordnede føringer i en regional plan for Osloregionen tyder på at det har skjedd en nedskalering av statlige interesser til den regionale skala og en oppskalering av ansvarsområder innen arealplanlegging fra den kommunale skala. Men selv om den regionale planen representerer en slags oppsving for den rasjonelle planleggingen, som kan sies å tyde på en styrking av den hierarkiske styringslogikken i arealplanlegging, viser min undersøkelse av praksis i Ski et annet bilde.

Markedsaktørene har, som jeg har vist til i oppgaven, fortsatt en reell og sterk påvirkning på kommunal planlegging. Spesielt har dette vært på detaljreguleringer, men ut ifra empiriske eksempler i oppgaven er det tydelig at de også har en reell påvirkning på mer

overordnede planer som områdeplaner (som Ski vest) og kommunedelplaner (som Ski øst). Etter den regionale planen ble vedtatt, har de imidlertid gått fra å følge kommunale krav og retningslinjer, til i større grad å følge regionale krav. De kommersielle entreprenørene har av den grunn ikke nødvendigvis blitt svekket, men isteden skiftet sin påvirkningsstrategi og engasjert seg på et annet romlig nivå for å sikre lokale interesser i avhengighetsrommet. Utbyggerne ser det her som mer nyttig og hensiktsmessig å følge disse overordnede kravene for å unngå innsigelser, enn å følge kommunale krav som det har vist seg mulig å forhandle om. For kommunen har dette betydd at de står igjen som verken fullstendig rammesetter eller fullstendig bestemmende for hva som skal gjennomføres av prosjekter. De framtrer som forhandlere. Dette har medført at kommunen kun kan forhandle med utbyggerne om egne krav, og ikke de regionale kravene. Ski kommune havner dermed i en slags mellomposisjon mellom de regionale offentlige rammesetterne (sammenstilling av statlige, fylkeskommunale og kommunale aktører i regionen) og de økonomisk sterke utbyggerne.

Dette bildet av en svakere kommune kan likevel nyanseres. For selv om Ski som kommune kan sies å følge overordnede krav og strategier, har de i flere enkeltsaker vist at de også kan gå imot regionale krav i sine planprosjekter. Dette betyr at kommunen fortsatt har en makt til å styre i egen arealplanlegging, men som jeg har vist til i oppgaven, har kapasitetsproblemer, utfordringer knyttet til kommunikasjon og uenighet mellom planleggere og folkevalgte, og mangelen på kunnskap om hvordan man kan påvirke og bestemme, gjort at gjennomføringskraften og kvaliteten på de plantiltakene som kommunen fremmer, er varierende. I tillegg kan tegn på at det eksisterer en sosial kapital i kommunen som fremmer uformell kontakt, og til tider "kameraderi", føre til at beslutninger og prosesser kan foregå på illegitime måter og være fattet på grunnlag av enkeltes meninger og interesser. Min studie viser at sivilsamfunnet kan bli den store taperen i dette nye spillet og i dette nye regimet. For når en større del av kommunens bestemmelser er basert på private utbyggers interesser og prosjekter på den ene siden, og det regionale nivåets politikk og retningslinjer på den andre, ser det ut til at sivilsamfunnets innflytelse svekkes (i Ski kommunens planlegging). Når kommunen da ikke er i stand til å legge til rette for gode medvirkningstiltak i alle saker, men bare i noen få, og selv har store utfordringer med å holde på egne krav i forhandlinger med de private aktørene, gjør dette at sivilsamfunnets bidrag fort kan ha lite betydning for det endelige resultatet. Dette viser min studie av plansaker i Ski.

Når det gjelder hovedproblemstillingen: *Hvilke styringslogikker er framtrede i arealplanleggingsprosesser i Ski, og hvordan har regionale føringer og lokale private interessenter påvirket Ski kommunes styringsrolle i en vekstperiode?*, vil jeg hevde at

kommunen er sterkt preget av både ny-rasjonelle tendenser og en videreføring av en utbyggerinitiert planlegging. I Skis planlegging har den hierarkiske styringslogikken, på bakgrunn av materialet i konteksten jeg har undersøkt, vært stabil de siste årene, men med oppskalering og reskalering av styringsansvar til regionen. Dette har gjort at den markedsorienterte styringslogikken fortsatt er sterk, men at private entreprenører i større grad enn tidligere følger regionale rammer framfor kommunale. Den nettverksorienterte styringslogikken har imidlertid ført til en mer horisontalt preget planleggingsprosess som verken kan hevdes å være egalitær eller særlig demokratisk, da sivilsamfunnet har betydelig mindre forhandlingskraft enn de private utbyggerne. Ski kommune har med dette langsomt blitt rekonfigurert i sin styringsrolle, og står overfor store utfordringer i sin samstyring med både offentlige aktører og private aktører for å utvikle samfunnet på en så god måte som mulig. Kommunen har fortsatt en reell styringsmakt gjennom sin arealmyndighet, men om det er et mål å ta tilbake en del av det ansvaret som i dag er tilskrevet det regionale nivået og de private utbyggerne, må Ski kommune tilpasse seg dagens skala-ordning og vurdere hvor de faktisk har mulighet til å påvirke og bestemme for å få gjennom sin politikk, og for å ivareta kommunens- og lokalsamfunnets interesser.

9.1 Relevans og videre forskning

I denne oppgaven har jeg tatt utgangspunkt i å undersøke hvordan Ski kommune har taklet det å stå i en vekstposisjon, i en Osloregion som sannsynligvis kommer til å oppleve en stor vekst de neste årene. Jeg har analysert relasjonene mellom aktørene, og hvordan en styrket regional skala på arealplanlegging har påvirket det gjeldende plansystemet. Jeg anser dette som et viktig bidrag for å forstå hva en bærekraftig flerkjernet regionutvikling faktisk innebærer for styring og planlegging i Ski. Regionbyer som Ski er i dag i startfasen av det som kommer til å bli en massiv utbygging, som sannsynligvis vil forandre disse regionbyenes karakter. Derfor er det så viktig at man tidlig studerer et tema som dette, for å forstå hva denne veksten medfører for kommunens styringsrolle. Her anser jeg det som viktig at man går dypt inn i én eller noen få kontekster for å virkelig forstå hva en slik utvikling innebærer. I slike undersøkelser, som denne masteroppgaven, kan man ikke uten videre overføre funn til andre kontekster. Men min studie kan fungere som et sammenlikningsgrunnlag for videre studier på disse regionbyene i vekst. Dessuten er det en del likhetstrekk mellom kommunene rundt Oslo og regionbyene deres, som gjør det mulig for andre forstads- eller omegnskommuner å trekke lærdom ut av en studie av Ski.

Litteraturliste

- Aarsæther, N. og Buanes, A. 2012. Staten - frå planaktør til planforvaltar? I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R., (red.) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*. Kristiansand. Cappelen Damm Høyskoleforlaget. 121-144.
- Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. 2012. Utfordringer for norsk planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R., (red.) *Utfordringer for norsk planlegging; kunnskap, bærekraft, demokrati*. 15-24.
- Akershus fylkeskommune. 2015. *Melding om vedtak i FU-sak 62/15 - Ski kommune - Kommunedelplan Ski øst*. Akershus, Akershus fylkeskommune,
- Akershus fylkeskommune. 2016. *Regional planstrategi for Akershus 2017-2020*. Akershus, Akershus fylkeskommune
- Aktiv eiendomsmegling Follo. 2017a. *Galleri*. Tilgjengelig på: <http://www.furumo.no/galleri>. [Hentet: 10/05-18]
- Aktiv eiendomsmegling Follo. 2017b. *Hjem*. Tilgjengelig på: <http://www.furumo.no/>. [Hentet: 01/04-18]
- Aktiv eiendomsmegling Follo. 2017c. *Ski og Furumo*. Tilgjengelig på: <http://www.furumo.no/ski-og-furumo>. [Hentet: 01/04-18]
- Bane NOR. udatert. *Follobanen*. Tilgjengelig på: <http://www.banenor.no/Prosjekter/prosjekter/follobanen/>. [Hentet: 28/03-18]
- Baxter, J. 2016. Case studies in qualitative research. I: Hay, I. M., (red.) *Qualitative research methods in human geography*. 4 utg. Don Mills. Oxford University Press. 130-146.
- Bergsli, H. og Harvold, K. 2018. Planning for Polycentricity: The Development of a Regional Plan for the Oslo Metropolitan Area. *Scandinavian Journal of Public Administration* 22 (1): 99-117.
- Bickerstaff, K. og Walker, G. 2005. Shared Visions, Unholy Alliances: Power, Governance and Deliberative Processes in Local Transport Planning. *Urban Studies* 42 (12): 2123-2144.
- Blaikie, N. 2007. *Approaches to social enquiry: advancing knowledge*. 2 utg. Cambridge, Polity.
- Bontje, M. 2004. From suburbia to post-suburbia in the Netherlands: Potentials and threats for sustainable regional development. *Journal of Housing and the Built Environment* 19 (1): 25-47.
- Bouckaert, G., Peters, B. G. og Verhoest, K. 2010a. *The coordination of public sector organizations : shifting patterns of public management*. Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Bouckaert, G., Peters, B. G. og Verhoest, K. 2010b. *The coordination of public sector organizations : shifting patterns of public management*. Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Bramley, G. og Power, S. 2009. Urban Form and Social Sustainability: The Role of Density and Housing Type. *Environment and Planning B: Planning and Design* 36 (1): 30-48.
- Brenner, N. 2004. *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. New York, Oxford University Press.
- Buch-Hansen, H. og Nielsen, P. 2005. *Kritisk realisme*. Frederiksberg, Roskilde Universitetsforlag.
- Burton, E. 2000. The Compact City: Just or Just Compact? A Preliminary Analysis. *Urban Studies* 37 (11): 1969-2006.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P. og Aars, J. 2014. *Forvaltning og politikk*. 4 utg. Oslo, Universitetsforlaget.
- Christensen, T. og Læg Reid, P. 2007a. Introduction - theoretical approach and research questions. I: Christensen, T. og Læg Reid, P., (red.) *Transcending new public management: the transformation of public sector reforms*. Aldershot. Ashgate. 1-16.

- Christensen, T. og Læg Reid, P. (red.). 2007b. *Transcending new public management: the transformation of public sector reforms*. Aldershot, Ashgate.
- Cope, M. 2016. Organizing and analyzing qualitative data. I: Hay, I. M., (red.) *Qualitative research methods in human geography*. 4 utg. Don Mills. Oxford University Press. 373-393.
- Cox, K. R. 1998. Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics. *Political Geography* 17 (1): 1-23.
- Cresswell, T. 2013. *Geographic thought: a critical introduction*. Oxford, Wiley-Blackwell.
- D'albergo, E., Lefèvre, C. og Ye, L. 2017. For a political economy of metropolitan scale: the role of public-private relations. *Territory, Politics, Governance*: 1-17.
- Dahlman, C. T. 2009. Scale. I: Gallaher, C., Dahlman, T. C., Gilmartin, M., Mountz, A. og Shirlow, P., (red.) *Key concepts in human geography*. Los Angeles. Sage. 189-197.
- Dalen, A. 2017. «Oslos nye bydel» skal huse 10.000 - og ligger i Ski. e24, 08/01-17. Tilgjengelig på: <https://e24.no/privat/boligmarkedet/oslos-nye-bydel-skal-huse-10-000-og-ligger-i-ski/23889861>. [Hentet: 03/04-18]
- Danermark, B., Ekström, M., Jakobsen, L. og Karlsson, J. C. 2002. *Explaining society: critical realism in the social sciences*. London, Routledge.
- Delaney, D. og Leitner, H. 1997. The political construction of scale. *Political Geography* 16 (2): 93-97.
- Dowling, R. 2016. Power, subjectivity and ethics in qualitative research. I: Hay, I. M., (red.) *Qualitative research methods in human geography*. 4 utg. Don Mills. Oxford University Press. 29-44.
- Dunn, K. 2016. Interviewing. I: Hay, I. M., (red.) *Qualitative research methods in human geography*. 4 utg. Don Mills. Oxford University Press. 149-188.
- Fainstein, S. S. og DeFilippis, J. 2016. Readings in planning theory. I: Fainstein, S. S. og DeFilippis, J., (red.) *Readings in planning theory*. 4 utg. Chichester. Wiley-Blackwell. 3-18.
- Falleth, E. 2012. Introduksjon til norsk planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R., (red.) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*. Kristiansand. Cappelen Damm Høyskoleforlaget. 49-62.
- Falleth, E. og Hanssen, G. S. 2012. Medvirkning i planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R., (red.) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*. Kristiansand. Cappelen Damm Høyskoleforlaget. 186-202.
- Falleth, E. og Saglie, I. L. 2012. Kommunal planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R., (red.) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*. Kristiansand. Cappelen Damm Høyskoleforlaget. 85-101.
- Falleth, E. I., Hanssen, G. S. og Saglie, I. L. 2010. Challenges to Democracy in Market-Oriented Urban Planning in Norway. *European Planning Studies* 18 (5): 737-753.
- Fiskaa, H. 2009. What can we learn from previous attempts at master planning in Norwegian rural municipalities? *European Journal of Spatial Development* (33): 1-22. Tilgjengelig på: www.nordregio.se/EJSD/refereed33.pdf. [Hentet: 01/03-18]
- Fiva, J. H., Sørensen, R. J. og Hagen, T. P. 2014. *Kommunal organisering: effektivitet, styring og demokrati*. 7. utg. Oslo, Universitetsforlaget.
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus. 2015. *Fylkesmannens uttalelse til offentlig ettersyn av kommunedelplan for bydel Ski øst - Ski kommune*. Oslo, Fylkesmannen i Oslo og Akershus.
- Færøvik, T. 2006. *Ski som småby versus Ski som by og regionsenter: En sosiokulturell studie av et sted i endring*. Masteroppgave, Universitetet i Oslo.
- Førde, A. og Ringholm, T. 2012. Planlegging for lokal utvikling; kreativitet og forankring. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R., (red.) *Utfordringer for norsk*

- planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*. Kristiansand. Cappelen Damm Høyskoleforlaget. 236-252.
- Gallaher, C. 2009. Neoliberalism. I: Gallaher, C., Dahlman, C. T., Gilmartin, M., Mountz, A. og Shirlow, P., (red.) *Key concepts in political geography*. Los Angeles. Sage. 152-163.
- George, A. L. og Bennett, A. 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MIT Press.
- Gualini, E. 2006. The rescaling of governance in Europe: New spatial and institutional rationales. *European Planning Studies* 14 (7): 881-904.
- Guarneros-Meza, V. og Geddes, M. 2010. Local Governance and Participation under Neoliberalism: Comparative Perspectives. *International Journal of Urban and Regional Research* 34 (1): 115-129.
- Hall, P. 2014. *Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design since 1880*. 4 utg. Chichester, Wiley-Blackwell.
- Hanssen, G. S. 2010. Ensuring Local Community Interests in Market-Oriented Urban Planning? The Role of Local Politicians. *Environment and Planning C: Government and Policy* 28 (4): 714-732.
- Hanssen, G. S. 2012. Negotiating Urban Space: The Challenge of Political Steering in Market- and Network-oriented Urban Planning. *Scandinavian Political Studies* 35 (1): 22-47.
- Hanssen, G. S. 2015. Medvirkning i planlegging av den kompakte by - hvordan er praksis? I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. og Saglie, I.-L., (red.) *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer*. Oslo. Universitetsforlaget. 97-113.
- Hanssen, G. S. og Falleth, E. I. 2014. Market-Oriented Urban Planning – Constraining Citizen Participation. *Local Government Studies* 40 (3): 403-428.
- Hanssen, G. S., Hofstad, H., Saglie, I.-L., Næss, P. og Røe, P. G. 2015. Hvorfor studere den kompakte byen? I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. og Saglie, I.-L., (red.) *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer*. Oslo. Universitetsforlaget. 13-25.
- Harvey, D. 1989. From managerialism to entrepreneurialism - the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska annaler* 71 (1): 3-17.
- Harvey, D. 2005. *A brief history of neoliberalism*. Oxford, Oxford University Press.
- Harvey, D. 2009. *Social justice and the city*. rev. utg. London, University of Georgia Press.
- Healey, P. 1992. Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. *The Town Planning Review* 63 (2): 143-162.
- Healey, P. 1997. *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Basingstoke, Macmillan.
- Healey, P. 2002. On Creating the 'City' as a Collective Resource. *Urban Studies* 39 (10): 1777-1792.
- Henmo, O. 2017. Isn't Ski lovely? *Jernbanemagasinet*, 16/03-17. Tilgjengelig på: <http://jernbanemagasinet.no/artikler/isnt-ski-lovely/>. [Hentet: 21/03-18]
- Herod, A. 2011. *Scale*. London, Routledge.
- Higdem, U. 2012. Regional planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R., (red.) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*. Kristiansand. Cappelen Damm Høyskoleforlag. 102-120.
- Hofstad, H. 2012. Compact city development: High ideals and emerging practices. *European Journal of Spatial Development* (49): 1-23. Tilgjengelig på: <http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereedarticles/refereed49.pdf>. [Hentet: 01/03-18]
- Hudson, B. M., Galloway, T. D. og Kaufman, J. L. 1979. Comparison of Current Planning Theories: Counterparts and Contradictions. *Journal of the American Planning Association* 45 (4): 387-398.

- Innes, J. E. og Booher, D. E. 2004. Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice* 5 (4): 419-436.
- Jessop, B. 2002. Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State–Theoretical Perspective. *Antipode* 34 (3): 452-472.
- Jordhus-Lier, D. og Stokke, K. 2017. Samfunnsgeografiske kjernebegreper. I: Jordhus-Lier, D. og Stokke, K., (red.) *Samfunnsgeografi: En innføring*. Cappelen Damm Akademisk. 45-62.
- Klosterman, R. E. 2016. Arguments for and against planning. I: Fainstein, S. S. og DeFilippis, J., (red.) *Readings in planning theory*. 4 utg. Chichester. Wiley-Blackwell. 169-186.
- Knudtzon, L. C. 2015. Meningsbrytninger og involvering i planprosesser i et demokratiperspektiv. I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. og Saglie, I.-L., (red.) *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer*. Oslo. Universitetsforlaget. 85-96.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)* Ot.prp.nr.10 (2008-2009) Oslo Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2008. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-10-2008-2009-/id533596/sec1>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2015. *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging: vedtatt ved kongelig resolusjon 12. juni 2015*. Oslo, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2016. *Ski kommune - Kommunedelplan Ski øst*. Oslo, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Lindblom, C. E. 1959. The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review* 19 (2): 79-88.
- MacKinnon, D. 2011. Reconstructing scale: Towards a new scalar politics. *Progress in Human Geography* 35 (1): 21-36.
- Marston, S. A., Jones, J. P. og Woodward, K. 2005. Human geography without scale. *Transactions of the Institute of British Geographers* 30 (4): 416-432.
- Masson, D. 2006. Constructing Scale/Contesting Scale: Womens Movement and Rescaling Politics in Quebec. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 13 (4): 462-486.
- Meuleman, L. 2008. *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets: the feasibility of designing and managing governance style combinations*. Heidelberg, Physica-Verlag.
- Moore, A. 2008. Rethinking scale as a geographical category: from analysis to practice. *Progress in Human Geography* 32 (2): 203-225.
- Norkart AS, Mapbox og OpenStreetMap-bidragsterne. 2018. *Geovekst og kommunene*. Tilgjengelig på: <https://kommunekart.com/klient/follo/follokart?urlid=89282c576e2f4a0ea56b64e47dc98203>. [Hentet: 25/03-18]
- Næss, P., Næss, T. og Strand, A. 2011. Oslo's Farewell to Urban Sprawl. *European Planning Studies* 19 (1): 113-139.
- Næss, P., Saglie, I. L. og Thorén, K. H. 2015. Ideen om den kompakte byen i norsk sammenheng. I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. og Saglie, I.-L., (red.) *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer*. Oslo. Universitetsforlaget. 36-47.
- Osborne, S. P. (red.). 2010. *The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London, Routledge.
- Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. 2015. *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Akershus og Oslo, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune
- PBL. *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan-og bygningsloven) av 27. juni 2008 nr. 71*. Tilgjengelig på: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/>

- Peck, J., Theodore, N. og Brenner, N. 2009. Neoliberal urbanism: models, moments, mutations. *SAIS Review of international Affairs* 29 (1): 49-66.
- Phelps, N. A., Parsons, N., Ballas, D. og Dowling, A. 2006. *Post-suburban Europe: planning and politics at the margins of Europe's capital cities*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Pierre, J. og Peters, B. G. 2005. *Governing complex societies: trajectories and scenarios*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Plansamarbeidet. udatert. *Fremgangsmåte*. Tilgjengelig på: <http://plansamarbeidet.no/fremgangsmate/>. [Hentet: 23/03-18]
- Ragin, C. C. og Amoroso, L. M. 2011. *Constructing social research: the unity and diversity of method*. 2 utg. Thousand Oaks, Pine Forge Press.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Maidenhead, Open University Press.
- Ruter. 2016. *Samordnet planlegging*. Tilgjengelig på: <http://m2016.ruter.no/samordnet-planlegging>. [Hentet: 13/05-18]
- Røe, P. G. 2015. Iscenesetelser av den kompakte byen - som visuell representasjon, arkitektur og salgsubjekt. I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. og Saglie, I.-L., (red.) *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer*. Oslo. Universitetsforlaget. 48-58.
- Røe, P. G. 2017. Byplanleggingens idealer og motsetninger. I: Jordhus-Lier, D. og Stokke, K., (red.) *Samfunnsgeografi: En innføring*. Oslo. Cappelen Damm Akademisk. 233-250.
- Røe, P. G. og Saglie, I.-L. 2011. Minicities in suburbia: a model for urban sustainability? *FORMakademisk* 4 (2): 38-58.
- Røiseland, A. og Vabo, S. I. 2008a. Governance på norsk: samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 24 (1-2): 86-107.
- Røiseland, A. og Vabo, S. I. 2008b. Kommunalt selvstyre eller samstyring? *Tidsskrift for samfunnsforskning* 49 (3): 409-420.
- Sager, T. 2009. Planners' Role: Torn between Dialogical Ideals and Neo-liberal Realities. *European Planning Studies* 17 (1): 65-84.
- Sager, T. 2010. How to prevent communicative planners from unwittingly serving neo-liberalism? *24th AESOP Annual Conference: Space is luxury*, Espoo, 7-11 juli.
- Saglie, I. L., Hofstad, H. og Hanssen, G. S. 2015. Hvordan studere motstridende hensyn i den kompakte byen? I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. og Saglie, I.-L., (red.) *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer*. Oslo. Universitetsforlaget. 26-35.
- Samferdselsdepartementet. *Nasjonal transportplan 2010-2019*. St.meld. nr. 16 (2008-2009). Oslo Samferdselsdepartementet, 2009. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-16-2008-2009-/id548837/sec1>.
- Shirlow, P. 2009. Governance. I: Gallaher, C., Dahlman, C. T., Gilmartin, M., Mountz, A. og Shirlow, P., (red.) *Key concepts in political geography*. Los Angeles. Sage. 41-50.
- Ski historielag. udatert. *Jernbanen*. Tilgjengelig på: <https://www.ski.kommune.no/globalassets/om-ski-kommune/styringsdokumenter/kommuneplan-vedtatt-110622-web.pdf> [Hentet: 25/08-17]
- Ski kommune. 2011. *Kommuneplan 2011-2022*. Ski, Ski kommune
- Ski kommune. 2013. *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus - Høringsuttalelse til drøftingsdokumentet*. Ski, Ski kommune
- Ski kommune. 2015a. *Kommunedelplan for bydel Ski øst - 2. gangsbehandling*. Ski, Ski kommune
- Ski kommune. 2015b. *Områderegulering for Ski sentrum - kommunestyrets sluttbehandling*. Ski, Ski kommune
- Ski kommune. 2015c. *Områderegulering for Ski vest - kommunestyrets sluttbehandling*. Ski, Ski kommune

- Ski kommune. 2016a. *Bestemmelser og retningslinjer til kommunedelplan for bydel Ski øst*. Ski, Ski kommune
- Ski kommune. 2016b. *Furumo - forslag til detaljregulering - 2. gangs behandling*. Ski, Ski kommune,
- Ski kommune. 2016c. *Kommunedelplan for bydel Ski øst. Behandling av meklingsprotokoll*. Ski, Ski kommune
- Ski kommune. 2016d. *Planstrategi 2016-2019*. Ski, Ski kommune
- Smith, K. E. 2006. Problematising power relations in 'elite' interviews. *Geoforum* 37 (4): 643-653.
- Smith, N. 2003. Remaking scale: Competition and cooperation in pre-national and post-national Europe. I: Brenner, N., Jessop, B., Jones, M. og MacLeod, G., (red.) *State/space: a reader*. Malden, MA. Blackwell Pub. 228-238.
- SSB. 2017a. *Arealbruk tettsteder: Areal og befolkning i tettsteder, etter tettsted, statistikkvariabel år*. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/statbank/table/04859/tableViewLayout1/?rxid=3ac4585a-1647-4262-81ec-db73e9de5fa4>. [Hentet: 21/03-18]
- SSB. 2017b. *Kommunefakta: Ski - 0213 (Akershus)*. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/kommunefakta/ski>. [Hentet: 21/03-18]
- SSB (bearbeidet av KommuneProfilen). udatert. *Boligpriser og eiendomsomsetning: Din region*. Tilgjengelig på: http://www.kommuneprofilen.no/Profil/Bygg/DinRegion/bygg_bolig_oms_region.aspx. [Hentet: 03/04-18]
- Swyngedouw, E. 1997. Neither global nor local: «Glocalization» and the politics of scale. I: Cox, K. R., (red.) *Spaces of globalization: reasserting the power of the local*. New York. Guilford Press. 137-166.
- Swyngedouw, E. 2005. Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies* 42 (11): 1991-2006.
- Sørensen, E. og Torfing, J. 2009. Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration* 87 (2): 234-258.
- Thagaard, T. 2009. *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. 3. utg. Bergen, Fagbokforlaget.
- UN-Habitat. 2016. *World cities report 2016 - Urbanization and development: Emerging futures*. New York, UN-Habitat
- WCED (World Commission on Environment and Development) 1987. *Our common future*. Oxford, Oxford University Press.
- Wennberg, A. 2018. *Hva skjer i Ski?* Tilgjengelig på: <https://www.facebook.com/groups/hvaskjeriski/?ref=bookmarks>. [Hentet: 08/04-18]
- Winsvold, E. 2010. *Mytenes makt: Ligger gårsdagens sannheter til grunn for dagens samferdelspolitikk?* Masteroppgave, Universitetet i Oslo.

Vedlegg

Vedlegg I: Informantliste

Informant	Dato	Sted
Rådmannens samfunnsplanlegger	25/10-2017	Ski rådhus
Kommunal ingeniør	25/10-2017	Ski rådhus
Kommunal planlegger I	25/10-2017	Ski rådhus
Kommunal miljørådgiver	25/10-2017	Ski rådhus
Høyre-politiker	13/11-2017	Stortinget
Venstre-politiker	16/11-2017	Ski rådhus
Utbygger I	16/11-2017	Ski Næringspark
Utbygger II	17/11-2017	Ski sentrum
Kommunal planlegger II	17/11-2017	Ski rådhus
Sivilsamfunnsaktør I	21/11-2017	Ski sentrum
Arbeiderparti-politiker	22/11-2017	Ski rådhus
Sivilsamfunnsaktør II	22/11-2017	Oslo sentrum
Kommunal plansjef	27/11-2017	Ski rådhus

Vedlegg II: Eksempel på intervjuguide

Side I:

Organisering, ledelse og styring

- Hva er din jobb og rolle i byutviklingen av Ski?
- Hvordan vil du beskrive Ski som by og kommune?
- Hva er deres målsetting når det gjelder byutvikling i Ski? Hvordan er de formulert?

Planer og plansamarbeid

- Kan du beskrive sammenhengene mellom overordnede planer, lokalt samarbeid/kontrakter, og arbeid i egen etat for å fremme kompakt byutvikling?
- Hvilken betydning har planer og avtaler, for faktisk lokalisering og utforming av næringsliv og boliger rundt kollektivknutepunkter?
- Hvordan deltok dere i prosessen og beslutninger knyttet til den regionale areal- og transportplanen for Oslo og Akershus?
- Hvor sentral er regional plan nå for egne planer, eget utviklingsarbeid og faktisk utbygging i kommunen?
- Hva håper kommunen å få ut av plansamarbeidet
- Hva mener du er viktig for å oppnå kompakt byutvikling rundt kollektivknutepunkter?
- Hva er det beste ved plansamarbeidet? Hva er det som fungerer dårligst?

Samarbeid og medbestemmelsesmekanismer

- Hvordan har det å forholde seg til en regional plan påvirket planleggingsprosessen i kommunen?
- Hvilke aktører vil du si at er fremtredende i samarbeidet i en planleggingsprosess?
- Hva er din rolle som planlegger i planprosessen?
- Hvordan samarbeider dere med politikere/planleggere i Ski?
- Hvordan samarbeider dere med næringsliv og utbyggere?
- Hvordan arbeider dere med deltakelse og involvering av sivilsamfunn?
- Hvordan samarbeider dere med regionale og statlige aktører?
- Hvilke særlige krav stiller nettverksarbeidet og partnerskapet når det gjelder samarbeid?
- Hva er det beste dere har oppnådd i implementering av ulike planer og tiltak for kompakt byutvikling? Og er det noe dere absolutt ikke har lyktes med?

Side II:

Resultat og implementering

- Kan du nevne noen spesielt vellykkede tiltak/investeringer dere har gjennomført?
- Er det sprik mellom egne planer og gjennomføring og retningslinjer/føringer som ligger i den regionale planen?
- Er det sprik mellom statlige virkemidler og lokale planer og ønsker?
- Er det sprik mellom kommunens planer og tiltak og befolkningens krav og ønsker?
- Er det sprik mellom kommunens planer og næringslivets/utbyggeres ønsker?
- Er det boligprosjekter, nyetableringer og reguleringsplaner, som strider mot den regionale planen - hvorfor, og hvordan håndterer dere det?
- Kan du nevne ett eller flere eksempler på byutvikling og planlegging som har vært vellykket/ikke vellykket?

Drivere og barrierer i styring og organisering

- Fra ditt ståsted, hva er hovedutfordringene når det gjelder å fremme målsettinger om kompakt byutvikling og demokratiske planleggingsprosesser?
- Trengs det mer overordnet strategisk planlegging i kommunen i lys av ny politikk knyttet til klima og lavutslippssamfunnet, eller bør dette skje "bottom up"?
- Synes du det er elementer ved regional plan som skulle vært annerledes i forhold til egen byutvikling og planlegging?
- Er det gode nok tiltak for lokalt samarbeid?

Generelle avslutningsspørsmål

- Hva kan være et par viktige skritt å ta på dette temaet?
- Har du noen tilleggsbemerkinger?
- Anbefalinger på andre vi burde prate med?
- Kunne det vært mulig å kontakte deg på mail om jeg har noen oppfølgingsspørsmål?

Vedlegg III: Informert samtykke

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

Smart Mobility Suburbs

Bakgrunn og formål

I dag bor mer enn halvparten av verdens befolkning i byer, og andelen forventes å øke. Byregionene genererer mer enn 60% av alle CO₂-utslipp og bruker nesten 80% av verdens energi. En sektor som er særlig viktig for byers funksjon og miljøkonsekvenser, er transportsektoren. Transport er den største kilden til CO₂-utslipp. Samtidig har transporten store lokale miljøkonsekvenser og påvirker manges livskvalitet. Det gjør det utfordrende for myndighetene å skape bærekraftige byer, som tilbyr gode livsmiljøer for sine innbyggere. Dette prosjektet har som mål å framskaffe kunnskap om menneskers reisevaner og om beslutningsprosessene som påvirker disse, med tanke på å utvikle en bypolitikk og -planlegging som kan håndtere den økende transporten og dens miljøproblemer. Prosjektet er et samarbeid mellom Universitetet i Oslo (Institutt for sosiologi- og samfunnsgeografi, som leder prosjektet), Høgskolen i Oslo og Akershus (By- og regionforskningsinstituttet NIBR) og Transportøkonomisk institutt (TØI).

Vi har plukket deg ut som informant/intervjuobjekt fordi du arbeider i en av de kommunene som inngår i vår studie, eller fordi du har en rolle, eller er engasjert, i stedsutvikling og planlegging i kommunen.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Din deltakelse i dette forskningsprosjektet innebærer gjennomføringen av et personlig intervju der du svarer på noen spørsmål om ditt arbeid i relasjon til utviklingen og planleggingen av Ski. Vi stiller også noen spørsmål om bakgrunnsforhold som alder, utdanning og yrkeshistorie. Du får også anledning til å fortelle om det du selv mener er relevant. Intervjue vil vare i rundt én time (noen ganger mindre, og noen ganger mer). Hvis du samtykker, blir det gjort et lydopptak underintervjuet, slik at vi skal kunne skrive et intervjureferat etterpå.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det vil si at ikke informasjon fra intervjuet bare vil deles av deltakerne i prosjektet. Og intervjuopptakene og -referatene vil ikke inneholde ditt navn, men en kode (koblingen mellom ditt navn og koden oppbevares et annet sted). Prosjektet skal etter planen avsluttes 1. juli 2020. Når prosjektet avsluttes, vil intervjuopptakene og referatene slettes. I publikasjoner fra prosjektet vil ikke ditt navn bli nevnt.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymiserte.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med prosjektleder Per Gunnar Røe på telefon 91716365. Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)