

Vitalisering av "City delen"?

Maktstrukturer og politikkutforming i en lokal kontekst

En studie av en planprosess i Kristiansand kommune

Bashkim M. Hadergjonaj

Veileder

Dag Olaf Torjesen

Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Universitetet i Agder, 2012

Fakultet for Økonomi og samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelse

Forord

Denne masteroppgaven er skrevet av Bashkim Hadergjonaj student ved Universitetet i Agder, lokalisert i Kristiansand. Masteroppgaven representerer slutten på mine studier innenfor offentlig politikk og ledelse - retning administrasjon og ledelse. Oppgaven ble skrevet i 4.semester av masterprogrammet våren 2012.

Gjennom arbeidet med denne masteroppgaven har jeg prøvd å ta i bruk den teoretiske, analytiske og metodiske kompetansen jeg har tilegnet meg gjennom studiet. De siste fem årene ved Universitetet i Agder har bydd på mange utfordringer, men også en enorm læringskurve. Studietiden har vært en lærerik periode og kommer for alltid til å prege meg som person.

Denne oppgaven hadde ikke blitt til uten en rekke støttespillere og hjelpere. I den forbindelse vil jeg gi en stor takk til min veileder Dag O. Torjesen førsteamanuensis ved Universitetet i Agder, avdeling Kristiansand. Takk for den faglige innsikten og den positive oppmuntringen. Jeg har satt stor pris på de gode og konstruktive tilbakemeldingene gjennom hele arbeidet med denne masteroppgaven. For å skrive denne masteroppgaven måtte jeg også samle inn empiri, derfor en stor takk til alle gode hjelpere, som har hjulpet meg underveis. Takk til administrasjons ansatte i Kristiansand kommune. Spesielt vil jeg takke mine respondenter som brukte av sin tid for å dele tanker med meg.

Sist, men ikke minst skylder jeg en stor takk til min familie, som måttet vente tålmodighet på at jeg skulle bli ferdig med masteroppgaven, slik at de kunne få min fulle oppmerksomhet igjen. Jeg takker min kjære Vlora for sin rolle som ”pådriver” og ”arbeidstilsyn”.

Takk også til mine tålmodige barn Arber, Altina og Jonida.

Kristiansand 31 May 2012

Bashkim M. Hadergjonaj

Sammendrag

Formålet med denne masteroppgaven var å rette søkelyset mot maktstrukturer og politikkkutforming i Kristiansand kommune, dette gjennom å studere en konkret planprosess. Det jeg ønsket å analysere nærmere var hvordan lokale myndigheter samarbeidet med andre aktører i både politikkkutforming og i løsningen av et enkelt problem.

Oppgaven var en casestudie som handlet om en konkret planprosess som har skapt en del debatt i Kristiansand gjennom flere år, bedre kjent som Torvet p-anlegg. Mens jeg skrev denne masteroppgaven arbeidet både administrasjonen (Plan og bygningsetaten) med å fremme detaljregulering for Torvet p-anlegg og politikerne på sin side med og behandle detaljreguleringen. Kristiansand Bystyre tok stilling til den detaljreguleringen 23.05.2012.

For å analysere casen valgte jeg å bruke forskjellige teoretiske innfallsvinkler: beslutningsteori, regimeteori, samt litteratur om governance og planlegging. Empirien samlet jeg inn ved hjelp av kvalitativ metode, hvor innsamlingen av informasjon/data har i all hovedsak vært igjennom dokumentanalyse og intervjuer.

Min konkrete problemstilling var slik:

”Hvilke interesser og aktører har påvirket planprosessen og de politiske vedtak om Torvet p-anlegg”?

Funnene i oppgaven tyder på at påvirkning har i stor grad skjedd som press utenfra mot systemet, og ikke minst som press mot politikere. Et annet funn i denne studien er også det som kan karakteriseres som konflikter mellom fag fylkeskonservatoren og fylkeskommunens miljøavdeling versus Kristiansand ledene politikere, eller kommune politikere versus fylkespolitikere.

I tillegg avdekker studien at politikerne i liten grad har fulgt administrasjonen i denne saken, press utenfra synes å ha gitt resultater. Utfallet av beslutningsprosessen så langt i denne saken (som åpner for parkeringshus under begge torvene) er en direkte følge av påvirkningskreftene og lobbyismen som er drevet i forkant av beslutningene.

INNHold

Forord:.....02

Sammendrag.....03

INNHoldFORTEGNELSE.....04

1.1 INNLEDNING.....08

1.2 Kristiansand.....10

1.3 Presentasjon av case.....11

1.4 Problemstilling.....13

1.5 Oppgavestruktur.....15

2.0 METODE.....16

2.1 Innledning – Forskningsdesign.....16

2.2 En studie av en planprosess.....17

2.3 Case studie tilnærming.....18

2.4 Datainnsamling.....18

2.5 Skriftlig kilde og analyse.....20

2.6 Utvalg av respondenter.....21

2.7 Intervjuer.....23

2.8 Intervjusitasjonen og analyse.....25

2.9 Samtykke og anonymitet.....27

2.10 Tolkning av data og analyse.....28

2.11 Reliabilitet og overførbarhet.....29

3.0 TEORETISK RAMMEVERK.....32

3.1 Innledning.....32

3.2.0 GARBAGE-CAN MODELLEN.....33

3.2.1 Beslutningsanledninger.....34

3.2.2 Problemer.....34

3.2.3 Løsninger.....35

3.2.4 Aktører.....35

3.2.5 Aktiviseringsprosessen.....36

3.2.6	Defineringsprosessen.....	37
3.2.7	Tre typer utfall av beslutningsprosessen.....	37
3.3.0	REGIMETEORI.....	38
3.3.1	Eliteperspektivet.....	39
3.3.2	Pluralismeperspektivet.....	40
3.3.3	Økonomisk perspektiv & Vekstmaskin.....	40
3.3.4	Ulike regimer.....	42
3.3.5	Ulike tilnæringer til studiet av makt.....	44
3.3.6	Aktørmakt.....	46
3.3.7	Strukturmakt.....	46
3.3.8	Prosess.....	47
3.4.0	GOVERNMENT VS GOVERNANCE.....	47
3.4.1	Samstyring.....	48
3.4.2	Partnerskap.....	49
3.4.3	Hierarki.....	50
3.4.4	Marked.....	51
3.4.5	Nettverk.....	51
3.4.6	OPS.....	52
3.4.7	Planlegging på lokalt nivå.....	53
3.4.8	Kommunale planprosesser.....	53
3.4.9	Medvirkning i en planprosess.....	54
3.4.10	Implikasjoner til analysen.....	55
4.0	GJENNOMGANG AV PLANPROSESSEN.....	56
4.1	Innledning.....	56
4.2	Initieringsfasen.....	56
4.3	Tidligere og nåværende saksgang.....	57
4.4	Bearbeiding og vedtaksfasen i nåværende planprosess.....	58
4.5	Konkretisering av gjenstående alternativer.....	60
4.6	Planområdet.....	62
4.7	Den tidligere Kirkegården.....	63
4.8	Overkapasitet.....	64
4.9	Styringssystemene.....	65
4.10	Hierarki marked og nettverk.....	65

4.11	Byutviklingsstyret og Bystyret.....	66
4.12	Plan og bygningsetaten.....	67
4.13	Partnerskap.....	67
4.14	Kristiansand parkeringsselskap og KNAS.....	68
4.15	Medvirkning.....	69
4.16	Innsigelsesinstituttet.....	69
4.17	OPS prosjekt.....	70
4.18	Oppsummering.....	71
5.0	ANALYSE	72
5.1	Innledning.....	72
5.2	Aktørstrømninger.....	72
5.3	Strømmer av problemer.....	73
5.4	Strømmer av løsninger.....	74
5.5	Beslutningsmuligheter: Løpet legges.....	76
5.6	Planprosessen i et regimeteoretisk perspektiv.....	78
5.7	Dagsorden - definering.....	79
5.8	Et enstemmig næringsliv?.....	82
5.9	Koalisjonsdannelse.....	83
5.10	Ressurser.....	84
5.11	Vekstimpuls.....	85
5.12	Motstand.....	87
5.13	Påvirkningskraft.....	88
5.14	Konflikter?.....	89
6.0	AVSLUTNING	90
6.1	Problempersepsjon.....	90
6.2	Ressurser.....	91
6.3	Transaksjonskostnaden – finne sammen?.....	92
6.4	Vekstimpulser.....	92
6.5	Motstand.....	93

6.6	Konklusjon	94
	Kilder.....	96
Figur:		
	Figur 1.....	36
Tabell:		
	Tabell 1.....	22
Bilder:		
	Bilde 1.....	11
	Bilde 2.....	63
Vedlegg:		
	Intervjuguide.....	100

Kapittel 1

1.1 Innledning

Denne masteroppgaven vil handle om maktstrukturer, politikkutforming og problemløsning på lokalt nivå. Makt og politikkutforming på lokalt nivå kan bli et bredt tema å skrive om, selv i en kommune som Kristiansand og kanskje også u håndterbar i en slik masteroppgave, derfor har jeg valgt en konkret case, som går ut på å belyse en planleggingsprosess i Kristiansand kommune.

Tema for oppgaven springer ut av en mye debattert planprosess i Kristiansand kommune der en ønsker å bygge et parkeringsanlegg i sentrum av sentrum. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i denne konkrete planleggingsprosessen, fordi jeg vil se nærmere på hvem som styrer denne utviklingen, og ellers politikkutformingen generelt.

Målet er å rette søkelyset mot en konkret planprosess i Kristiansand kommune. Det jeg ønsker å analysere nærmere, er hvordan lokale myndigheter samarbeider/samhandler med andre aktører i både politikkutforming og konkret i løsning av det enkelte problem. Det er allment kjent at offentlige myndigheter og private aktører utenfor de politiske/demokratiske institusjonene tar initiativer til og bidrar til løsning av felles problemer.

I den ”ideelle demokratisk beslutningsprosess” er politisk styring forbeholdt de folkevalgte, som er gitt autoritet på vegne av fellesskapet gjennom demokratiske valg, videre forutsetter den demokratiske idealprosess å være åpen og at aktørene skal være lett identifiserbare slik at de lettere kan stilles til ansvar. Tidligere hadde offentlige myndigheter en svært sentral rolle i byplanlegging og planlegging på lokalt nivå generelt, denne rollen synes redusert og har nå en mer regulativ funksjon. (Fimreite og Medalen 2005).

Fremveksten av ulike former for partnerskap, nettverk og samarbeidskonstellasjoner der offentlige og private aktører styrer og fatter beslutninger, også utenfor det kommunalpolitiske styringssystem har bredt om seg med tiden. Det vil neppe overraske noen at offentlige myndigheter samarbeider med andre om både iverksetting og utforming av offentlig politikk. Imidlertid viser flere utbyggings og reguleringssaker at byplanpolitikk kan være styrt av tilfeldighetens anarki. Kompleksiteten i planleggingsprosesser medfører ofte til at profesjonelle planleggere med høy kompetanse i større grad styrer utviklingen.

Noe av dette kan skyldes lovverket. De folkevalgtes roller blir ofte å utøve skjønn i tolkningen av vedtatte planer og regler (Andersen & Røyseland m.fl 2008).

Sager beskriver samordning i planprosesser på denne måten: *”Innenfor ein demokratisk plantradisjon er samordning knapt tenkjeleg utan dialog og diskusjon mellom dei som blir berørt. I en forstand kan likevel ein planekspert ”gå bak ryggen på aktørene” ved å leggje opp til at ulike prosesser grip inn i kvarandre på ein måte som kan sikre framdrift og konkrete løysningar”* (Sager 1991, s 166-170).

Dialog og forhandlinger er en sentral arbeidsform i kommunale planprosesser. Planlegging handler ofte om vegen frem til målet. I følge litteraturen kan profesjonelle planleggere styre fremtidig enkeltvedtak.

Planlegging er en aktivitet som i hovedsak ligger i forkant av konkrete fordelings og utbyggingsvedtak. En særlig utfordring knytter seg til hvordan planmyndigheten håndterer private planforslag. Ulike aktørgrupper vil være knyttet til ulike institusjonelle arenaer og vil legge sine bestemte føringer og premisser for planprosesser (Aarsæther m fl. 2001).

Litteratur som omhandler planlegging på lokalt og regionalt nivå påpeker blant annet at politikerne tidligere har bidratt til legitimering av byutvikling, her sikter de til rettferdiggjøringer av politiske beslutninger. Mange har påpekt at den nye markedstenkninga som kom som resultat av reformbølgen New Public Management har føre til at andre aktører slippes inn i styringssystemene og at politikerne mister kontroll.

Oppgavens fokus vil ikke bare være rettet mot legitimeringsprinsippet og faktorer som forbindes med demokratisk underskudd. Av stor interesse i denne oppgaven vil også være konflikter og spenninger mellom nasjonale miljøkrav og privatbilister og handelsnæringen i Kvadraturen, samt konflikter mellom kulturminner (vern) og behovet for en dynamisk og moderne handelsvennlig infrastruktur, som er gode eksempler på de utfordringer med å nettopp ivareta miljø og kulturminner i by samtidig som man legger til rette for byutvikling.

Overskrevne observasjoner gjør at jeg tillater meg å stille et spørsmål: Hvem har makt og mulighet til å sette dagsorden og til å definere hvordan byutviklingen skal foregå? og hvem deltar egentlig i politikktutformingene i Kristiansand kommuner? Dette fører oss inn i problemstillinger som i særlig grad beslutningsteori og litteraturen om governance, har vært opptatt av.

1.2 Kristiansand

Kristiansand lå ved en viktig handelsrute og ble en viktig havn. Byens borgere tjente godt på internasjonal handel og sto i stadig kontakt med kontinentet og kulturelle impulser derfra. I de senere år har regionens næringsliv opplevd en høykonjunktur uten sidestykke. Det er særlig næringsklyngene innen offshore, bore og styringsteknologi, IKT og opplevelsesindustrien som er i sterk vekst.

Kristiansand og regionen har for øvrig siden 1950-tallet hatt stabil befolkningsvekst, og innbyggertallet er doblet siden 1950. Byen regnes i dag for å være Norges femte største by med sine ca 80 000 innbyggere og blir også kalt for Sørlandets hovedstad, og blir gjerne regnet som en av Norges miljøbyer. En balansert utvikling av Kristiansand regionen tilsier at Kristiansand bør ta høyde for å vokse med 32.000 innbyggere innen 2050 (Regional plan for Kristiansand regionen ATP 2011-2050).

Kvadraturen er bebyggelsen i sentrum av Kristiansand som i hovedtrekk ble anlagt for flere hundre år siden da Christian 4. grunnla byen. Kristiansand kommune slik vi kjenner den i dag ble til i forbindelse med reformer i lokal forvaltning for ca. 40 år siden, da de omliggende kommuner Oddernes, Randesund og Tveit ble slått sammen med Kristiansand til en ”stor kommune”. I etterkant av ovennevnt kommune sammenslåing ble Sørlandsparken i følge Plan og bygningssjefen Gunnar Stavrum presentert i en kommunal generalplan, hvor intensjonen var et regionalt avlastningssenter for *Kvadraturen* (sentrum av Kristiansand), slik at en sikret arealer for næringsvirksomhet, mens Rona og Vågsbygd skulle få hver sin bydelscenter. Sørlandssenteret som skulle først åpnes rundt århundreskiftet er i dag nærmest ”ferdig utbygd”, det er så å si også Vågsbygd senter, mens Rona sies å være ”kommunens største ubebygde senter” (Eriksen m.fl 2010).

Sørlandsparken skulle med andre ord ha virksomheter som: lager, byggmestere, håndverkerbedrifter mm., mens det i dag regnes det for å være en av landet største næringsparker, og handelsområder med store varelagre, bil handel, verksted, elektronikk, byggevarer, møbler, klær, sko, matbutikker, med andre ord alt mulig innefor varehandel. Store deler av varehandel er flyttet til Sørlandsparken, det er gratis parkering ved alle fasilitetene der ute og folk strømmer til som aldri før. (Gunnar Stavrum 2010. Hvem eier Byen?)

Kristiansand har ellers andre utfordringer med samferdsel, veinett og miljøutfordringer som mange andre byer. Kristiansand sliter med å nå de mål som byen er forpliktet til overfor nasjonale miljømyndigheter, blant annet som partner i Miljøverndepartementets satsingsområde: "Fremtidens Byer". Veitrafikken i de største byene er sentrale bidragsytere til forurensning, miljø og helseproblemer, med konsentrasjon av støy, støv, luftforurensning og ulykker, Kristiansand er intet unntak her. Kvadraturene er regionens mest tilgjengelige område med bil, buss og tog, dette skaper miljøutfordringer. Kristiansand kommune har også inngått avtale med Samferdselsdepartementet om belønningstilskudd til bedre kollektivtransport og mindre bilbruk, nettopp for å snu denne trenden.

Kristiansand endres hele tiden og med vekslende takt. Det er ofte konfliktfylt å bygge noe helt nytt. Forskningens tema springer ut av identifiseringen av en politisk prosess som syns å skape mye debatt i Kristiansand kommune

1.3 Presentasjon av case



Bilde 1 Kilde: Kristiansand kommune

Denne oppgavens case er Torvet p – anlegg. Studien vil være konsentrert om denne planprosessen og den endelige beslutningen i denne saken.

Bent Flyvberg har gitt en god argumentasjon for hvorfor case - studiet er godt egnet som forskningsstrategi, da han tok sin doktorgrad med makt som tema og case – studie som metode (Flyvberg 1991).

”Den nærhed til virkeligheten, som case studiet indebærer, og dets mangfoldige detaljrikdom er viktig på to måder. For det første utviklingen af en nuanceret virkelighedsopfattelse, ...For det andet er cases viktig for forskerens egen læreproces.” (Flyvbjerg 1991:143)

Området der anlegget ønskes bygget, har siden byens grunnleggelse vært kjernen i byen med offentlig funksjoner som rådstue, domkirke, kirkegård mm. Her har eiendomsutviklere og investorer vært pådrivere for en stor parkeringskjeller i hjerte av Kristiansand sentrum, dvs. under begge torvene til ca. 600 parkeringsplasser.

Selv om dette initiativet synes å ha kommet fra andre hold enn planmyndigheten, må den før eller senere komme til kommunen for saksbehandling. Bystyret i Kristiansand har behandlet spørsmålet om parkering under begge torvene ved flere anledninger, blant annet ved behandling av kommune del planen for Kvadraturen av 1999. I forbindelse med budsjettbehandlingen for 2010 ble det vedtatt et beløp på kr 300.000 til et forprosjekt.

I det politiske vedtaket står det blant annet: *Formålet med tiltaket er å styrke Kvadraturen i konkurranse med andre etableringer i kommunen. Handelsnæringen i Kvadraturen opplever parkeringstilbudt for kunder som konkurranse vridende i negativ retning og ønsket er et sentralt stort og brukervennlig kundeparkeringsanlegg.* (Torvet p-anlegg. Detaljregulering 23.06.2011)

Tiltaket er også blitt lagt inn i den nye kommuneplanen/Kvadraturplanen. De kommunalt eide selskapene Kristiansand Næringsselskap AS og Kristiansand Parkeringsselskap KF har sammen dannet Torvet Parkering AS, med sikte på å bygge dette anlegget.

Blant de mange hørings uttalelser som er kommet inn i forbindelse med saken kan en lese: Etableringen av dette p-anlegget kan komme i konflikt med verneverdiene, en fjerdedel av gravplassen kan raseres, på denne måten kan byhistorie viskes ut.

Anlegget ønskes som nevnt over bygget under begge torvene, dette i et forsøk på å ”redde” Kvadraturen fra handelslekkasjer. For å sitere en av respondentene:

er ideen bak anlegget å harmonisere vilkårene for kjøring, parkering og shopping i ”city” delen av Kvadraturen (Næringslivsaktør).

Med ”City delen” av Kvadraturen mener respondenten venstre og høyre sider av gågata (Markensgata) i Kristiansand kommune.

1.4 Problemstilling

Problemstillingen jeg har valgt er følgende:

”Hvilke interesser og aktører har påvirket planprosessen og de politiske vedtak om Torvet p-anlegg”

Med å påvirke mener jeg det å få gjennomslag for sine argumenter – synspunkter, ved at enten saken får det utfallet en er ute etter eller at utfallet er etter ens egen premiss.

Som nevnt over er formålet med denne oppgaven å rette søkelyset mot maktstrukturer og politikktutformingene i Kristiansand, gjennom en studie av de ulike interessene og aktørene bak det tiltenkte parkeringsanlegg i hjerte av Kristiansand by.

Ved å studere aktørene som knyttes til dette prosjektet ønsker jeg å identifisere hvem disse aktørene er, og hvordan de har samhandlet i denne planprosessen så langt.

For å besvare problemstillingen vil jeg måtte studere bakgrunn og hendelser som var med på å sette Torvet p-anlegg på dagsorden, samt de beslutninger i saken. Beslutninger blir definert som valg mellom alternativer, der valg er avhengig av hvordan problemet fremstår og oppfattes, hvilke alternativer som foreligger, hvordan omgivelsene gjør seg gjeldene og hvordan beslutningsenheten er sammensatt samt karaktertrekk ved beslutningstagerne (Østerud 2002).

Torvparkerings- caset er spesielt interessant fordi det aktualiserer mange av de spenningene som oppstår i dagens byplanlegging i Kristiansand: konkurransen og konflikten mellom Kvadraturen og Sørlandssenteret. Den store utbyggingen av handelsvirksomheten som har pågått og pågår i Sørlandssenteret vil ventelig forsterke kommunen som handelstyngepunkt men svekke Kvadraturen som handelssenter ytterligere.

Hva som blir vedtatt på en beslutningsarena, vil ofte avhenge av aktører som deltar, aktørene er ofte bærere av ulike interesser, og kan ha meg seg også ulik forståelse av hva problematikken er og ikke minst hvordan den bør løses. Mennesker som får delta i en beslutningssituasjon, trekker frem sine ønskede løsninger og sine <favorittproblemer >.

Poenget er bare at rasjonelle beslutninger på enkeltindividnivå ikke nødvendigvis betyr at organisasjoner fatter rasjonelle valg. (Dag Ingvar Jakobsen 2008:34)

Hvilke lokale aktører forventer en å finne i en planprosess som denne med Torvet p – anlegg? I følge Aarsæther m.fl (2001:96) finner en i en planprosess gjerne tre hovedtyper lokale aktører:

- 1 *Lokale demokratiske institusjoner* som bydelsutvalg og lokale utvalg eller frivillige organisasjoner som representerer lokalsamfunnet, f.eks velforeninger eller grendeutvalg
- 2 *Lokale interessegrupper* som organiserer seg rundt en bestemt sak eller sektor
- 3 *Enkeltpersoner og ulike typer private interesser*. Utbyggere, investorer, grunneiere og entreprenører som ofte står bak lokale reguleringsplaner.

Det kan tenkes at overnevnte aktører ikke bare representerer viktig institusjoner i lokalsamfunnet, men hadde også i kraft av sine posisjoner evnen til å sette dagsorden og etablere en felles forståelse om at dette Torvet - anlegget ikke bare er ønskelig men helt nødvendig for å sikre Kvadraturen handelsandeler.

Det er med andre ord mange aktører i en planprosess, noen av disse representerer faglige instanser, andre gir råd om planlegging, andre igjen er initiativtakere mm. Jeg velger i min oppgave å fokusere på de aktørene som er direkte berørt eller involvert i prosjektet.

I mitt tilfelle vil jeg begrense dette til å gjelde kommunale etater, drivkreftene, utbyggere og regulanter samt fylkesmannen og andre aktører som er involvert i planprosessen.

Ideen bak det ovennevnte anlegget er gammel, trolig fra 1980 tallet, mens ønsket om å bygge dette p-anlegg under Torvet nå er basert på tanken om at Kvadraturen skal vinne tilbake tapte handelsandeler fra Sørlandsparken, samt gjør senter av sentrum mer attraktiv for innbyggerne.

Det som blir veldig interessante i denne saken er å se om det virkelig er behov for et stort parkeringsanlegg i hjerte av byen, hvor det ellers finnes et tilstrekkelig antall parkeringsplasser i Kvadraturen, slik det hevdes fra miljøorganisasjoner, enkelte politiske partier og kommunens egen administrasjon.

Torvparkeringsanlegget i Kristiansand er interessant som case, fordi den aktualiserer på mange måter dagens dilemmaer, spenninger, ulike interesser og konflikter som preger dagens byplanlegging.

Torvet p-anlegg har vært og er i skrivende øyeblikk et hett tema i Kristiansand kommunes administrasjon, næringslivet i byen, i opinionen, i lokale media og ellers hos andre aktører som direkte eller indirekte blir berørt av den eventuelle utbyggingen, og andre aktører som for eksempel Kristiansand domkirke og fylkeskonservatoren som har kommet med eller varslet innsigelser.

Målet mitt er å kunne belyse og analysere denne planprosessen som leder frem til den endelige beslutningen i Torvet p-anlegg saken, samt å kunne forklare hvordan og hvorfor aktørene kom frem til at denne løsningen er nødvendig for Kvadraturen.

1.5 Oppgavestruktur

Den videre fremstillingen i denne masteroppgaven gjenspeiler de ulike fasene som denne oppgava kan inndeles i.

I kapittel 2 redegjør jeg for denne metodologiske tilnærmingen. Denne oppgaven har en kvalitativ forskningsdesign. I denne delen nevner jeg også utfordringene denne metodologien skaper i en slik masteroppgave som dette.

Kapitel 3 vil være en innføring i ulike teorier, altså teoriene som ligger til grunn for analysen og som planprosessen med Torvet p-anlegg vil bli diskutert i forhold til. Jeg vil først gi en redegjørelse av Garbage Can modellen. Denne vil benyttes i struktureringen av empirien og oppbyggingen av de teoretiske perspektivene. Etter dette følger en generell gjennomgang av regimeteori, samt litteratur om governance og planlegging.

I kapittel 4 følger det en gjennomgang av planprosessen. Dette er en beskrivende del av oppgaven hvor hendelsene som har formet planprosessen presenteres kronologisk. I tillegg følger det en analyse av planprosessen i lys av og ved hjelp av teorier om governance.

I kapittel 5 analyseres de empiriske funn med utgangspunkt i de ulike teoretiske perspektivene presentert. Målet med denne analysen er å belyse hovedtrekkene i planprosessen og funnene knyttes til problemstillingen.

Kapitel 6 er en avslutning og en oppsummering av hovedtrekkene i planprosessen.

2.0 Metode

2.1 Innledning - Forskningsdesign

I dette kapittelet vil jeg først beskrive valg av forskningsmetode og design. Etter å ha klarlagt tema og problemstilling var det viktig å avgjøre hvilken metodisk tilnærming, og hvilken datasamlingsteknikk jeg kunne bruke for å belyse forskningsspørsmålene og problemstillingen. Videre vil jeg forklare hvordan jeg har gått frem i innsamlingen og bearbeidingen av datamaterialet. Hensikten med dette kapittelet er å gi leseren et innblikk i de metodiske valgene som ble gjort, samtidig som valgene blir begrunnet og forklart.

Valg av metode tilnærming og gjennomføring av datainnsamling er avgjørende for å kunne besvare problemstillingen i et hvert forskningsopplegg. (Holme m.fl 2004:72). I en kvantitativ tilnærming er man særlig opptatt av hvor representative data er, med andre ord om man virkelig har målt det man ønsker å måle, og om data man har samlet inn er pålitelig, mens i kvalitativ tilnærming fokuserer man mer på den enkeltes oppfatning av et fenomen og metoden har primært et siktemål om å skape en dypere forståelse av problemkomplekset man studerer (Johannesen m.fl 2004). Slike data er ofte uttrykt som tekst, mens kvantitative data uttrykkes ved tall.

For å få innsikt i denne planprosessen var det for meg helt nødvendig å søke etter en metodisk tilnæringsmåte som kunne bidra til å besvare mine spørsmål. Da jeg ønsket å undersøke hvordan de ulike aktørene og interessene har påvirket denne planprosessen - noe som vanskelig lar seg tallfeste, falt valget på en kvalitativ metodikk der søkelyset ble rettet mot aktørene i prosessen og argumentasjonen deres. Denne metoden handler om å forstå og å fortolke gjennom hele forskningsopplegget. Min problemstilling egner seg derfor godt til kvalitativ metode, hvor fortolkning og fleksibilitet har en veldig viktig plass (Thagaard 2009). Jeg valgte et kvalitativt forskningsopplegg i håp om å tilegne meg mer kunnskap om denne planprosessen. For å få tilstrekkelig kunnskap om denne beslutningsprosessen var det åpenbart at jeg måtte møte sentrale aktører, da jeg ønsket å få innblikk i deres oppfatning og refleksjon knyttet til denne plan - beslutningsprosessen.

I planprosessen med Torvet p-anlegg har det vært involvert mange aktører. De viktigste er jo regulant, drivkreftene bak dette og de politiske organer som har behandlet denne saken så langt.

Jeg har valgt å rette fokuset også mot andre aktører som har interesser i området, enten som gårdseiere, investorer, ulike foreninger, kulturminneinteresser mm. Videre vil jeg redegjøre for hvilken styrke en slik kvalitativ forskning, og hvilken kunnskap denne metodiske tilnærmingen kan generere.

2.2 En studie av en planprosess

Denne oppgaven er en case studie av en offentlig planprosess i Kristiansand kommune. Case refererer til hvilke undersøkelsesenheter som oppgavens undersøkelse baseres på (Ringdal 2007). Min interesse for denne planprosessen er begrunnet i at Torvet p-anlegget var kommunalt initiert i en lang periode, da kvadraturen (sentrum av Kristiansand) ikke stod ovenfor mange økonomiske utfordringer, som det hevdes i dag. Alikevel ble det aldri innvilget midler fra Kristiansand kommune til prosjektet før sent høsten 2009 i forbindelse med budsjettbehandlingen for året 2010.

Som leser av lokalavisen Fædrelandsvennen fikk jeg også et inntrykk av et slikt anlegg fikk mye positiv oppmerksomhet av lokalavisa. Det som trigget min interesse videre var at dette prosjektet ble tillagt mange forventninger og ble i flere sammenhenger fremstilt som en ”redning” for Kvadraturen og næringslivet.

Torvet-p anlegg synes å ha stor oppslutning blant en del politiske partier, men slett ikke alle. Et annet spennende moment med denne saken var prissjokket for dette eventuelle anlegget som ble foreslått av et konsulentfirma, der de anslo prisen per parkerings plass til drøye millionen, og kommunens forslag til del finansiering eller et såkalt OPS prosjekt, der anlegget skulle kunne bygges som et offentlig privat samarbeid.

Selve ideen med dette p-anlegget er gammelt, trolig fra 1980 tallet, det er derfor interessant å undersøke hvordan denne ideen med Torvet p-anlegg har vokst frem i de politiske organ i senere tid. I lokal avisen har det etter min oppfatning vært også en del fokus på motstanden av dette anlegget, og ikke minst på de øvrige parkeringsforhold i Kvadraturen samt miljø og venstre siden.

Hovedfokuset har vært rettet mot de samtaler på feltet med de ulike aktørene, noe som utgjør hovedkildene i mine data, men også offentlige dokumenter som: reguleringsplaner, politiske vedtak samt avisartikler og innlegg har fungert som bakgrunnsinformasjon og saksopplysninger.

2.3 Casestudie tilnærming

Ordet *case* har opprinnelse fra latin, *casus* betyr ”tilfelle”. Det er ikke lett å finne en klar og felles forståelse av hva case studie er. Litteraturen vektlegger imidlertid at det dreier seg om et eller noen få tilfeller som gjøres gjenstand for studier. Ofte er hensikten eller idealet å gå i dybden på en eller noen få caser, for så å presentere en helhetlig analyse. *Felles for alle case studier er at studieobjektet er avgrenset i tid og rom* (Jacobsen 2005). Case studier egner seg best ved tre situasjoner: Først for å få en dypere forståelse av en spesiell hendelse. Her er man ikke interessert å teste teorier eller generalisere funn. Videre egner case studier seg godt når noen ønsker å beskrive noe spesielt ved et sted, organisasjon etc. Her vil det være den spesielle konteksten ved stedet, organisasjonen man ønsker å undersøke. For det tredje, hevdes det at case studie egner seg godt til teoriutvikling. Ved å gå i dybden av et enkelttilfelle kan man finne ting man ikke var klar over på forhånd. Ut fra funnene kan man så danne hypoteser som senere kan testes gjennom andre typer studieopplegg (Jakobsen 2005).

Denne masteroppgavens case er Torvet p-anlegg i Kristiansand kommune. En vanlig metode for å studere en er å case ved hjelp av en kvalitativ tilnærming??. Bruken av case studier er stadig mer brukt innen samfunnsvitenskapen, og teoretikere som Flyvbjerg (1999) og Kvale (2009) argumenterer for at case studier ikke må sees i lys av andre metodiske krav, da generell viten ikke er mer verdifull enn konkret, praktisk og kontekstavhengig viten.

I denne masteroppgaven er jeg imidlertid opptatt av den kontekstavhengige, konkrete og praktiske viten. Hvordan har planprosessen i dette tilfellet vært i Kristiansand kommune, og hvordan har mine respondenter opplevd prosessen knyttet til Torvet p-anlegg.

2.4 Datainnsamling

Datainnsamlingen for denne masteroppgaven er todelt: en kombinasjon av dokumentanalyse og intervju. Datamaterialet er i hovedsak vektet på informasjon som har fremkommet gjennom intervju og dokumentanalyse av offentlige vedtak, reguleringsplaner med mer. I følge Repstad kan en slik kombinerings av ulike metoder gi et bredere datagrunnlag, og en sikrere basis for tolkning. Dette fordi man studerer fenomenet på ulike måter, som igjen kan bidra til et mer utfyllende og korrekt bilde av fenomenet som en studerer (Repstad 2007).

Etter å ha bodd på Sørlandet og i Kristiansand i mange år er ikke Kristiansand som by ukjent for meg, noe som både kunne tale positivt og negativt for meg som forsker.

På tross av at jeg har bodd og jobbet i Kristiansand hadde jeg ikke annen kunnskap om Torvet p-hus enn hverdagssamtaler og lokalavisens dekning av saken, helt til jeg i samarbeid med min veileder bestemte meg for å ha Torvet p-anlegg som case. Tilknytningen til byen samt gode tips fra min veileder gjorde allikevel at det ble mulig å samle inn informasjon på et tidlig tidspunkt. En slik fase er derfor preget av det (Kvale 2009) omtaler som uformelle feltsamtaler i lokalmiljøet.

Ved å snakke med folk i nærmiljøet begynte jeg å danne et bilde av hvordan saken ble omtalt. Ved å fortelle at jeg ønsket å studere planprosessen rundt Torvet p-anlegg fikk jeg mange innspill både fra unge og voksne mennesker.

Noen sa da: ”Det er godt at noen tar fatt i dette, det er overhode ikke behov for et parkeringshus i hjertet av byen, er ikke dette å sløse med våre midler?”. En butikkeier i Kvadraturen sa det er selvfølgelig på tide at politikerne har begynt å skjønne at Kvadraturen sårt trenger et sentralt parkeringsanlegg.

Ikke alle feltsamtalene var basert på en strategisk utvelgelse, men mennesker jeg traff i forskjellige sosiale sammenhenger. I tillegg oppsøkte jeg noen aktivt, for å høre deres mening, for eksempel teknisk sektor i Kristiansand kommune. Disse samtalene kan jeg si var viktige for å gi meg et inntrykk av folks oppfatning. Allerede i først fase av forskningsprosjektet fikk jeg et inntrykk av at flertallet hadde en oppfatning av at p-anlegget overhode ikke var løsningen på næringslivets økonomiske utfordringer.

Disse uformelle samtalene/feltsamtalene, samt en gjennomgang av lokalavisens dekning av denne saken de siste årene og kommunale dokumenter la grunnlaget for å finne frem til aktuelle respondenter, i håp om å kunne belyse problemstillingen i denne oppgaven.

Etter å ha sikret meg godkjenning fra NSD(Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste), begynte jeg å skaffe meg informasjon om de aktuelle aktørene, mye av informasjonen som jeg trengte fantes på de offisielle nettsidene, der email og telefonnumre var tilgjengelige. Da var det bare å sette i gang og kontakte de personene som jeg ville ha tak i. Responsen var umiddelbar og de fleste veldig positive.

Jeg tok opp alle intervjuene på bånd med en elektronisk lydopptaker. Argumentet for å ta opp intervjuene på bånd er å kunne følge med respondenten og slippe å notere ned hele tiden underveis i intervjuet.

Jeg følte vi stort sett hadde en god flytt i samtalene, noe jeg tror hadde blitt vanskelig om jeg skulle notert samtidig, jeg hadde kanskje også gått glipp av informasjon ved å notere, fordi jeg mest sannsynlig ikke hadde rukket å notere alt samtidig som det ble sagt.

Den formelle datainnsamlingen for denne masteroppgaven fant sted i Kristiansand våren 2012. Datainnsamlingen bestod som nevnt over av intervjuer med de sentrale aktørene knyttet til planprosessen, samt innsamling av avisinnlegg og andre kommunale dokumenter og politiske vedtak i denne saken.

2.5 Skriftlige kilder og analyse

Dokumentanalyser har en lang tradisjon i kvalitativ forskning. Slike analyser skiller seg fra data en forsker samler inn i felten, ved at dokumentene er skrevet for et annet formål enn det forskeren skal bruke dem til. En slik studie kalles ofte også for innholdsanalyse (Thaagard 2009:62).

Til å begynne med samlet jeg inn over 50 avisartikler fra den lokal avisen Fædrelandsvennen, artikler som omhandlet Torvet p-anlegg de siste årene, dette skulle fungere som annens håndskilde. Deretter for å få en bedre forståelse av planprosessen med Torvet p-hus valgte jeg å analysere offentlige dokumenter tilknyttet denne saken. Jeg fikk etter hvert tak i kommunale vedtak, utredningsrapporter, reguleringsplaner og møtereferater, noe som utgjorde en sentral del av empirien i denne masteroppgaven. Deler av den skriftelige informasjonen har for meg fungert som bakgrunnsinformasjon, mens andre dokumenter som politiske vedtak og reguleringsplaner har fungert som førstehåndskilder.

Denne type dokumenter blir som regel ikke påvirket av forskeren og forskningsprosessen, derfor er ikke troverdighet til kildene her et problem. Det er dermed ikke sagt at det ikke finnes kritiske punkter. Et kritisk punkt kan for eksempel være bekreftbarheten, da bekreftbarheten er knyttet til tolkninga av resultatet (Thagaard 2009). Forskerens perspektiv kan også påvirke utvalget og tolkningen av tekstene som blir analysert i en sak, og et for snevert syn kan også føre til at utvalget av tekster blir for snevert eller at tolkningen blir ensidig (Grønmo2007). Et slik felle vil jeg unngå ved å være kritisk til tolkningen og til utvalget av tekstene, ved f.eks at jeg gir eksempler på alternative tolkninger.

Jeg opplevde imidlertid at innsamling av skriftlige data ikke var så enkelt som jeg først hadde trodd, men med samarbeidsvillig kommunalpersonell førte dette dit hen at jeg fikk tak i de relevante dokumenter jeg var ute etter.

Noen av dokumentene fantes også på kommunens nettsider, men ikke alt av dette var koblet til vedtektene som lå til i grunn i denne saken. Forventningene om at jeg skulle vite hva jeg søkte etter på søkemotorene som saksnummer, tittel på dokumenter med mer, gjorde dette arbeidet ganske krevende. Grunnet dårlig tilgang til arkivet tar jeg forbehold om at jeg kanskje ikke har hatt tilgang til alle dokumenter knyttet til Torvet p-anlegg. Det kan også ses på som en mulighet for at jeg har gått glipp av saksfremlegg og eller høringer, da disse sakene ikke alltid var koblet sammen.

Som nevnt over, stiller dokumentanalyse en forsker overfor en del problemer, disse problemene forbindes ofte med bruken av kilder (Holme m.fl 2004:118). Det skriftlige materialet eller datakildene er blitt behandlet med et kritisk blikk i denne oppgaven, jeg skilte mellom primære og sekundære kilder. Et slikt skille er veldig viktig å ha i bakhodet, særlig med tanke på avisreportasjer og avisinnlegg. Som tidligere nevnt gjorde jeg et grundig forarbeid før datainnsamlingen, og analysen startet allerede i første fase. Slike forundersøkelser var med på å danne et bilde av saken, som jeg etter hvert skulle ut i feltet for å undersøke nærmere.

En fortløpende analyse var også tilfellet under selve intervjuene, der jeg ble positivt overrasket over hvor mange interessante samtaler intervjuene førte til, og fikk inntrykk av at respondentene var åpne og interesserte å dele sin kunnskap om Torvet p-anlegg.

2.6 Utvalg av respondenter

Et spørsmål en må stille seg i en slik forskerprosess som dette er hvem jeg som forsker skal få informasjon fra, det innebærer å definere det utvalget undersøkelsen skal basere seg på. Jeg har valgt å bruke begrepet *respondenter* om mine intervjuobjekter. Grønmo (2007:120) sier begrepet respondent benyttes når den personen som utspørres gir informasjon om sine egne opplevelse og handlinger. Felles for respondentene er at de i ulike faser selv deltok i arbeidet vedrørende planprosessen av det tiltenkte p-anlegget. De har sådan direkte kjennskap til prosessen. Slike kvalitative studier som dette baserer seg på strategiske utvalg, det vil si at en forsker velger informanter som en tror har egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategiske i forhold til problemstillingen og oppgavens teoretiske perspektiver (Berg 2001:32).

Respondenter:

Respondent 1	Administrasjons ansatt Kristiansand kommune
Respondent 2	Politiker borgerligkoalisjon
Respondent 3	Politiker opposisjonen
Respondent 4	Politiker borgerligkoalisjon
Respondent 5	Politiker opposisjonen
Respondent 6	Politiker opposisjonen
Respondent 7	Næringslivs aktør
Respondent 8	Politiker opposisjonen
Respondent 9	Næringslivs aktør
Respondent 10	Politiker borgerligkoalisjon
Respondent 11	Administrasjons ansatt fylke

Tabell 1: Respondenter

Kvalitative studier omhandler ofte personlige og til dels nærgående temaer, derfor kan det være vanskelig å finne personer som er villige til å være med og å stille opp til et intervju for eksempel. Jeg måtte bruke en seleksjonsmåte som sikret meg et utvalg av personer som var villige til være med på undersøkelsen. Utvalget var strategisk ved at mine informanter representerte egenskaper som jeg trodde var relevante for å belyse min problemstilling.

Et spørsmål som stadig dukket opp i denne utvelgelsesprosessen, hadde med antallet å gjøre. Hvor mange respondenter trenger jeg? Spørsmålet kunne for så vidt besvares enkelt, med å intervju så mange personer som var nødvendig for å finne ut det jeg trengte å vite, som (Kvale 2009) uttrykker det, men antall intervjupersoner avhenger som regel av studiens formål, og faren for meg i dette tilfellet var hvis antallet skulle bli for stort, ville det være mulig for meg å gjennomføre grundige tolkninger og analyser av intervjuene?

Jeg hadde på forhånd gjort avtaler med 7 respondenter. I utgangspunktet syntes jeg dette var litt for få, men jeg tenkte kanskje jeg hadde muligheten til å la feltet føre meg til de siste respondentene, gjennom den såkalte snøballmetoden (Thagaard 2009:54). Etter endt datainnsamling satt jeg igjen med 11 intervju, som varte mellom 45 og 65 minutter.

I forkant av intervjuene forsøkte jeg å etterstrebe mål om å få representert så mange ulike syn som mulig i denne saken. Det er mange aktører som har vært inne i denne planprosessen og ideen om det tiltenkte anlegget var som skrevet over ikke ny, da anså jeg det som viktig å snakke med politikere, administrasjon folk, regionale/sentrale myndigheter, næringsforeninger i kvadraturen, gårdseiere og andre som gjerne hadde deltatt i denne prosessen over flere perioder.

Da ble det å intervjuer ulike aktører. En kunne gjerne ha delt disse aktørene i flere grupper. Den ene gruppen bestod av politiske representanter for de fleste politiske partiene, disse da med ulike syn på denne saken. Den andre gruppen var administrasjonsfolk hos teknisk enhet i Kristiansand kommune, som hadde jobbet med saken før og etter at dette ble bestilt av byutviklingsstyret/formannskapet i form av et politisk vedtak. Den tredje gruppen bestod av næringsvirksomhet tilknyttet Kvadraturen og gårdseiere, også disse med ulike syn og interesser. Den fjerde gruppen bestod av representanter for de regionale/nasjonale myndighetene i Vest Agder, som riksantikvaren, fylkeskonservatoren, samferdselsavdelingen, som hadde kommet med innsigelser, eller varslet innsigelser i denne saken.

Utvelgelsen er altså ikke tilfeldig, men valgt blant annet på bakgrunn av respondentenes stilling, posisjon, interesse og ansvarsområde i denne planprosessen. Utvalget for denne masteroppgaven kan også kalles for spesielle utvalg. Spesielle utvalg representerer personer og/eller situasjoner som ligger i forkant av en utvikling, som for eksempel arbeidet med planprosessen for Torvet p-anlegget (Thagaard 2009). Det som er et annet problem med valg av respondenter er hvor representative de er for gruppen som helhet, ved å velge ut en person har man dermed utelukket andre perspektiver.

2.7 Intervjuer

Dersom en skal kunne forstå andre grupper, individers eller organisasjoners situasjon, må en komme disse nærmere inn på livet (Holme m.fl, 2004). Det er nettopp dette som er siktemålet med kvalitative tilnærminger i følge litteraturen.

Min masteroppgave prøver å finne svar på hvordan ulike aktører har påvirket planprosessen og den endelige beslutningen i Torvet saken. Påvirkning mellom de ulike aktørene vil ikke alltid manifestere seg i dokumenter eller politiske vedtak. For at jeg skal få en dypere forståelse av den enkeltes opplevelse av planprosessen, trenger jeg som forsker deres egne erfaringer.

Dermed var intervju veien til informasjon for meg. Problemet var at det finnes mange ulike intervjuformer og intervjupersoner, som hver krevde ulike tilnæringsmåter. Man kan også foreta individuelle, så vel som gruppeintervjuer. Jeg valgte å ta individuelle intervjuer. Dette av flere grunner: det praktiske, tilgangsproblemene med mer. En god del av mine respondenter har høye stillinger i den lokale administrasjonen, næringslivet, så vel som politiske verv, gruppeintervju ville nærmest være umulig gjennomførbar.

Et annet moment som var avgjørende i dette valget var at individuelle intervjuer varierer oftest i innhold, som når man søker etter faktabasert informasjon, eller meninger, holdninger og fortellinger (Flick et al., 1991). Dette følte jeg var tilfelle også i mitt opplegg, da respondentene her vil ha ulike meninger, holdninger og opplevelse, av denne planprosessen.

Det er imidlertid en del forutsetninger hvis man skal lykkes med å få ut den informasjonen en er ute etter. For eksempel har god kommunikasjon veldig mye å si under intervjuer så vel som i andre sammenhenger.

Dersom det er dårlig kommunikasjon kan dette føre til at forskeren får dårlig eller lite informasjon fra respondenten. Dårlig kommunikasjon kan også innvirke til at forskeren misforstår svar eller respondenten misforstår spørsmålet (Grønmo 2007).

En slik felle prøvde jeg å unngå ved å presiserer begrepene som ble brukt og stilte klare spørsmål, dette ville også kunne øke kvaliteten på dataene. De fleste intervjuene foregikk på arenaer respondentene selv valgte, noe som innen forskning regnes som "tryggere" for respondentene da de føler seg "hjemmebane". Mens noen få intervjuer måtte jeg ta på lesesalen for masterstudenter ved UIA, noe som jeg synes gikk helt ok og jeg fikk ingen kommentarer som tilsa noe annet.

Ulike trekk ved forskeren kan påvirke respondenten til å svare på en bestemt måte (Holme m.fl 2004). For å overbevise andre om forskningens kvalitet, må forskeren i analysen argumentere for sin troverdighet ved å redegjøre for den betydningen det har at forskeren er sitt eget forskningsinstrument (Thagaard 2009).

Noen av respondentene var og er aktive aktører i feltet og derfor hadde kanskje også interesse av at jeg fikk et positivt bilde av dem. Det kan tenkes at de vil holde tilbake informasjon om den makten de selv, eller andre i omkretsen besitter. Underkommunisering vil kanskje vanskelig unngås, derfor vil jeg i analysen prøve og ”lese mellom linjene”.

2.8 Intervjusituasjonen og analyse

Forhold som sted, tid, personers plassering, hvor opplagt en forsker er, og selve den tekniske fremgangsmåten (f.eks bruk av båndopptak) vil kanskje ha mye å si for atmosfæren under et intervju. En forsker må ha stor evne til å sette seg inn i og forstå situasjonen til den som blir intervjuet, en må ikke tvinge sin egen forståelse av situasjonen på den intervjuede (Holme m.fl 2004:100).

Jeg valgte å bruke det (Kvale 2009) kaller halvstrukturerte intervju. Da ble selve intervjuene gjennomført på en nærmest ustrukturert måte, noe også intervjuguiden inviterte til. Målet med dette var å få respondentene til å beskrive hvordan de opplevde planprosessen til Torvet p-anlegg.

Rekkefølgen på tema og spørsmålene var lagt på forhånd, men samtidig ble det åpent for fleksibilitet i det å følge opp det respondentene sa, og det ble stilt flere utdypningsspørsmål underveis. På denne måten syntes jeg det var mulig å fokusere på den enkelte oppgaven med notatene og samtidig prøve å sette meg inn og forstå situasjonen til den som ble intervjuet.

Det er opp til forskeren å på kort tid skape en kontakt som gjør det mulig å komme lengre enn til rene høflighetsfaser og meningsutvekslinger. Forskeren må etablere en atmosfære hvor den intervjuede føler seg trygg nok til å snakke fritt om sine egne opplevelse og følelser. Videre i følge litteraturen er ikke forskningsintervju alltid en gjensidig form for interaksjon mellom to likeverdige, det kan oppstå et asymmetrisk maktforhold, der forskeren ofte definerer situasjonen, presenterer samtaleemnene og styrer intervjuet gjennom å stille ytterligere spørsmål.

I kvalitativt forskningslitteratur påpekes det ofte (blant andre av Kvale 2009 og Thaaard 2009) at forskeren må være bevisst med sin makt i intervjusituasjonen, med tanke på sin overlegenhet i form av kunnskap, valg av vinkling på intervjuet og liknende. Slikt gjelder imidlertid ikke for de fleste intervju av personer i sentrale posisjoner, fordi sistnevnte respondenter er vant til å være i søkelyset og som oftest begrunner sine valg og meninger.

Jeg mener jeg hadde ikke tilstrekkelig autoritet og erfaring til å styre intervjuene i samme grad som hvis jeg hadde intervjuet mennesker i andre posisjoner.

Min begrensede erfaring kunne påvirke prioriteringen til respondentene. Dette var jeg bevisst på og arbeidet aktivt på å legitimere min rolle og deres tidsbruk i forkant av intervjuene. Det er vanskelig å vite om dette hadde påvirkning på mitt innpass hos respondentene, men mitt inntrykk er at jeg fikk raskt avtalt intervjuene.

I forkant av intervjuene sendte jeg et nøye utarbeidet informasjonsskriv til respondentene. Informasjonsskrivet handlet om oppgaven slik at respondentene var forberedt på hva min agenda var. Videre sendte jeg også en samtykkeerklæring til respondentene hvor jeg presenterte respondentenes rettigheter, hvordan jeg skulle behandle data og hvordan jeg forholdt meg til anonymitet. Gjennom sin posisjon i Kristiansand har de fleste av mine respondenter makt. Da er det grunn til å anta at enkelte respondenter i slike posisjoner er skeptiske til å stille opp til intervju hvis de blir usikker på hvordan uttalelsene deres vil bli behandlet(Thaagard 2009).

For å skape tillit til informantene viste jeg derfor til at prosjektet mitt var godkjent hos NSD. Under selve intervjuene prøvde jeg hele tiden å gi et klart inntrykk av at den intervjuede ble tatt alvorlig og at den ble lyttet til.

Det krevde at jeg hele tiden måtte være opplagt og oppmerksom, også i håp om at dette kunne bygge opp et tillitsforhold, slik at undersøkelsessituasjonen ble meningsfull for begge parter.

Jeg opplevde ved de fleste intervjuer at respondentene var pratsomme, ivrige og viste stor interesse for at jeg skrev masteoppgave som omhandlet et tema som opptok dem på jobben og arbeidslivet. Jeg opplevde videre intervjuene som den mest engasjerende delen av intervjuundersøkelsen. Den personlige kontakten og den nye innsikten jeg fikk om den intervjuedes verden gjorde intervjuet til en spennende og berikende opplevelse. Det var en mellommenneskelig situasjon, en samtale mellom to partnere om et tema av felles interesser, hvor kunnskapen fremkom gjennom dialog og hvor begge parter inntok bestemte roller som (Kvale 2009:73) uttrykker det.

Videre opplevde jeg at respondentene satt på mye relevant informasjon i denne saken. I følge litteraturen har en samlet nok materiale når et intervju ikke frembringer noe nytt. Samlet sett mener jeg at mine respondenter har hatt god nok informasjon til å belyse denne planprosessen og den endelige beslutningen i denne saken.

2.9 Samtykke og anonymitet

En gylden regel er at den data som blir presentert i en oppgave ikke skal være mulig å spore tilbake til vedkommende som ble intervjuet, og skal behandles konfidensielt (Ringdalen, 2007:430).

I en tidlig fase av dette prosjektet søkte jeg Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) lov om å samle inn data for å kunne fullført dette prosjektet. Prosjektet ble godkjent etter ca. 5 ukers behandlingstid og to telefonsamtaler som omhandlet sikring, oppbevaring og behandling av all data som skulle samles inn. Kravet om konfidensialitet er et grunnprinsipp for en etisk forsvarlig forskningspraksis. Det innebærer at: ”de som gjøres til gjenstand for forskning, har krav på at all informasjon de gir, blir behandlet konfidensielt. Forsker må hindre bruk og formidling av informasjon som kan skade enkelte personer. Forskermaterialet har jeg derfor anonymisert, og jeg har fulgt strenge krav til hvordan jeg listet opp navn og andre opplysninger som gjør det mulig å identifisere enkelte personer oppbevares og tilintetgjøres (NESH 2006:18).

Tre av mine respondenter krevde full anonymitet og sletting av all data etter endt oppgave, dette som betingelse for å stille opp i intervjuene, selv om jeg i forkant av intervjuavtalene hadde sendte informasjon om oppgaven, og hva min agenda var, samt samtykkeerklæring og tilleggsinformasjon der jeg poengterte klart og tydelig at den intervjuede på et hvilket som helst tidspunkt kunne trekke seg som respondent og var garantert full anonymitet og at all data ville bli slettet etter at oppgaven ble godkjent samt de frister som gjaldt.

Av ovennevnte grunner har jeg anonymisert respondentene i denne oppgaven. Dette vil medføre at de fleste blir omtalt ved bruk av f.eks tittel eller politisk posisjon. Jeg har vurdert det dit hen at f.eks noen av mine respondenter skal omtales som ”opposisjonspolitikere”, ellers vil respondentene være lett identifiserbare uten denne anonymiseringen. Til tross for ulempen det med utfordringer med etterprøvbarehet, velger jeg å anonymisere alle respondentene i denne oppgaven.

Som tidligere nevnt ble alle intervjuene tatt opp på bånd. Noen av opptakene ble transkribert i sin helhet, gjennom denne prosessen fordypet jeg meg i intervjuene, og denne innsatsen jeg la inn i dette arbeidet forenklet arbeidet med analysen. Jeg hadde tilbudt alle respondentene gjennomlesning av transkripsjonen, dette i håp om å øke tilliten. Imidlertid var det kun en av mine respondenter som benyttet seg av denne muligheten til å lese gjennom intervjuet.

I utgangspunktet håpet jeg at flere respondenter ville lese transkripsjonen, men som nevnt over valgte kun en og benyttet seg av dette tilbudet og vedkommende respondent godkjente transkripsjonen uten vesentlige merknader. Gjennomlesning kan også være med å øke validiteten i oppgaven ved at man på denne måten bedre kan sikre at den intervjuedes mening har kommet til uttrykk. Respondenten skal kunne kjenne seg igjen i intervjuet og kunne stå for det som har blitt sagt.

Jeg sitter igjen med et helhetsinntrykk av at jeg under denne datainnsamlingen ble godt mottatt av alle, respondentene var åpne og viste velvilje til å bli intervjuet. Med andre ord opplevde jeg denne biten av datainnsamlingen som preget av åpenhet og god dialog, til tross for dette er det sannsynlig at jeg ikke kom dypt inn i respondentenes oppfatning av saken. Litteraturen påpeker at det er nærmest umulig å trenge inn i andres menneskers motivasjon, intensjon eller drivkraft (Engelstad 2010).

2.10 Tolking av data og analyse

Tolkning av tekst omfatter en kritisk lesning og kan ha en bredere forståelsesramme enn dokumentets eller intervjupersonens egen (Thaagard 2009). Studien er basert på skriftlige og muntlige materiale. Skriftlige kilder er både av offentlig og intern art. De muntlige kildene omfatter intervjuer med aktører som kjente til eller deltok i planprosessen. Altså offentlig dokumenter og muntlige intervju.

Jeg må videre reflektere over dataenes meningsinnhold.

Det er mye informasjon å forholde seg til i slike planprosesser. Det innebærer at jeg måtte lese allmenne trekk og sammenhenger inn i de konkrete observasjonene jeg gjorde, en type fortolkende prosess som i litteraturen kalles hermeneutikk. Videre har jeg valgt å gå pragmatisk inn i informasjonen og se etter strategiske data som kan være med å belyse min problemstilling. Tolking av dataene jeg har samlet inn vil i hovedsak basere seg på de perspektiver jeg kom frem til i teori delen og jeg vil i analysen bruke disse perspektivene for å belyse hvordan ulike interessene og aktørene har påvirket beslutningsutfallet i denne planprosessen. Intervju materialet valgte jeg å presentere ved å bruke et prinsipp som Repstad kaller ”konvoluttmetoden”, der jeg lager en stor matrise som omfatter alle aktørene og temaer, altså en tematisk analyse (Repstad 2007:130).

2.11 Reliabilitet og Overførbarhet

Reliabilitet er en aspekt som må vurderes i forhold til studien og data som benyttes. Begrepet reliabilitet omhandler nøyaktighet i innsamlingen og behandlingen av ulike data, der høy grad av reliabilitet innebærer at data er samlet inn og behandlet på en nøyaktig og riktig måte (Hellevik 2002). Reliabiliteten er videre knyttet til etterprøvbarheten av denne studien. I hvilken grad kan andre gjennomføre den samme undersøkelsen og ut fra det få likt resultat?

Overførbarhet innebærer gjenkjennelse, og gjelder selve fortolkningen, ikke de eventuelle mønstrene en finner i dataene. Overførbarhet kan medvirke til økt teoretisk innsikt om et fenomen, utover denne case - studiet. Det er selve fortolkning av data som gir grunnlag for overførbarhet Kvale (2009).

Kvale sammenligner argumentasjonen for overførbarhet med rettspraksis, der en tar utgangspunkt i et tidligere tilfelle for å begrunne det valget en tar.

Et særlig viktig trekk ved kvalitativ forskning er jo å utvikle en forståelse av det fenomenet en studerer, i dette tilfellet planprosessen med Torvet p-anlegg. Spørsmålet her er om fortolkningen som finner sted i denne masteroppgaven kan være relevant i andre sammenhenger? (Thaagard 2009:207).

Et annet spørsmål en kan stille seg her er om den teoretiske forståelsen har gyldighet utover den enkelte undersøkelsen som denne planprosessen med Torvet p-anlegg er? Videre kan vi spørre om funnene kan overføres til andre sammenhenger, og dermed snakke om reliabel undersøkelse (Jacobsen 2005:214). Eller alternativt kan tolkningen her gi en forståelse innenfor den konteksten denne undersøkelsen har foregått på. Dette fordi det er en grunnleggende antagelse om at vi mennesker forutsetter som regel nye hendelser ut fra våre erfaringer med en situasjon eller en person. På denne måten danner vi oss forventninger om det som kommer til å skje i andre, liknede situasjoner eller med liknende personer.

I denne studien er det benyttet både skriftlige og muntlige data, henholdsvis dokumenter og intervju. Dokumentene kan som nevnt tidligere være av både offentlig og intern art.

Dokumenter eller rapporter som ikke er offentliggjort kan betraktes som et metodisk problem som ville ha fått følge for reliabiliteten, da man ikke uten videre har tilgang til materialet. Det kan altså svekke muligheten for å etterprøve studien.

Studiens muntlige data må også vurderes i forhold til reliabilitetsaspektet og hvorvidt undersøkelsen lar seg etterprøve. Her kan ulike faktorer ha betydning, både direkte relatert til intervjuobjektene og til mine metoder for innsamling og behandling av data. Hovedinntrykket fra intervjuene er at respondentene har vært åpne og ærlige om sine erfaringer vedrørende planprosessen. At respondentene skulle behandles anonymt i studien, har bidratt til å styrke studiens reliabilitet.

Det kan tenkes at enkelte av detaljene vedrørende planprosessen har gått i glemmeboken hos enkelte. Det kan vise seg å ha følger for reliabiliteten, men ikke i en slik grad at det utgjør noe stort problem. Detaljene har på ingen måte vært avgjørende for respondentenes evne til å avgi fullstendig svar om sine meninger om og erfaringer fra prosessen. Som nevnt tidligere er alle intervjuene tatt opp på diktafon, for så å bli transkribert. Dette kan sies å styrke reliabiliteten, da tolkninger og bruk av datamaterialet fra intervjuene i denne studien, ikke er basert på min egen hukommelse.

Etterprøvbarheten er også noe styrket ved at et eksemplar på intervjuguidet er vedlagt. Da jeg ikke har benyttet en og samme intervjuguide i alle intervjuene, er den vedlagte guiden mer å regne som en oversikt over temaer og spørsmål jeg har tatt for meg i intervjuene.

Etterprøvbarheten kan svekkes som følge av respondentenes anonymitet, ved at eventuelle uttalelser trukket frem i studien ikke lar seg knytte direkte til den enkelte aktør.

Samfunnsvitenskapens empiriske forskning har blitt mye kritisert. I utgangspunktet har forskningsmiljøene vært opptatt av å etterstrebe naturvitenskapens søken etter sannhet. Men med tiden har man distansert seg fra den naturvitenskapelige oppfatning av vitenskap, hvor man var opptatt av å finne universelle sannheter som kunne generaliseres.

I lys av dette har case studier blitt mye kritisert, kritikere mener at man ikke kan si noe spesifikt, kontekstavhengige og generelt om noe ut fra en enkelt case. Kvale (2009).

Videre er det viktig å reflektere over og diskutere empirien i en studie for å kunne vurdere om konklusjonene er til å stole på. Spørsmålet her er om jeg har fått tak i all relevant informasjon? Om jeg har intervjuet de rette personene? og om jeg har fått de rette svarene på mine spørsmål?

En slik case som dette omhandler et avgrenset område som Torvet p-anlegg planprosess er. Målet med denne oppgaven var å beskrive hvordan ulike interesser og aktører har påvirket denne planprosessen og beslutningen så langt i saken, og hvorvidt teoriene stemmer med virkeligheten. De funnene jeg har gjort i denne undersøkelsen vil bidra til å beskrive maktforholdene og de ulike interessene i den aktuelle casen. Torvet p-anlegg casen forholder seg til Kristiansand. Maktstrukturen vil variere fra kommune til kommune da vi har ulik organisering i kommunene. Men det kan tenkes at en lik eller tilnærmet lik beslutningsarena og et tilnærmet likt beslutningsutfall som denne i Torvet p-anlegg saken vil en også finne i mange andre kommuner rundt om i landet.

Jeg har ikke hatt som overordnet mål å generalisere den eventuelle kunnskapen jeg tilegnet meg gjennom disse samtale intervjuene eller dokumentanalysene, men vise hvordan planprosessen knyttet til Torvet p-anlegg kan forstås. Men det betyr imidlertid ikke at den kunnskapen ikke kan inngå i den kollektive prosess som vitenskapsakkumulering innen et gitt felt eller samfunn, hvis jeg skal referere Flyvbjerg (1999:148).

Kvale (2009:160) har et poeng når han skriver at det beste kanskje er å la den som mottar informasjonen bestemme hvorvidt funnene i denne casen kan overføres til en ny eller liknende situasjoner.

3.0 Teoretisk rammeverk

3.1 Innledning

I dette kapittel vil jeg ta for meg aktuell teori jeg mener oppgaven vil berøre. Oppgavens fokus er makt, politikkutforming og problemløsning i en lokal kontekst. For best å kunne besvare min problemstilling, ”Hvordan har ulike interesser og aktører påvirket planprosessen og den endelige beslutningen i Torvet saken, har jeg valgt følgende teoretiske innfallsvinkler som kan kaste lys over problemstillingen og empiriske funn: beslutningsteori, regimeteori samt litteratur om nye former for styring.

For det første for å få en forståelse av beslutningsprosessen i torvparkeringsaken har jeg valgt å bruke en gren innenfor beslutningsteori som kalles for **Garbage Can - modellen**. Modellen tar sikte på å forklare beslutningsprosesser. Spørsmålet her er hvorvidt modellen kan brukes til å fortelle eller lære meg noe om beslutningsprosessen om Torvet p-anlegg.

For det andre siden ikke alle aktørene i Torvet case er direkte involvert i demokratiske beslutningsprosesser har jeg valgt å bruke **regimeteori**. Temaet her er makt og lokale aktører og spørsmålet er om det er de folkevalgte som bestemmer, eller om det er andre lokale aktører som påvirker lokalpolitikken. Hovedbudskapet i denne teorien gir innsikter i hvordan koalisjoner bygges, vedlikeholdes og opprettholdes i et lokalt styringssystem. Gjennom samhandling og bruk av ressurser opparbeider koalisjonene til sammen makt til å påvirke den lokalpolitiske dagsorden, noe som er avgjørende for å forstå den politikken som utformes eller den politikken som blir ført Lyngstad (2003). Jeg valgte regimeteori også i tråd med anbefalinger i Julie Nilsen (2008) sin masteroppgave, som var en studie av planlegging i Kristiansand.

Regimeteorien fokuserer på samhandling mellom aktører i spenningsfeltet mellom offentlig og privat virksomhet. På denne måten kan jeg undersøke om regime teori kan anvendes for å belyse forløpet i planprosessen med Torvet p-anlegg.

For det tredje for å belyse konteksten i en planprosess har jeg valgt i tillegg å bruke litteratur om governance og lokal planlegging. Litteraturen om governance prøver å beskrive styringen av samfunnet og har sett at tidligere forskning rettet mot de demokratiske prosessene, ikke lenger klarer å beskrive konteksten for formelle beslutninger.

I disse studiene fokuseres blant annet på hvilke aktører som deltar i politikktutforming. Planprosesser i en lokal politisk kontekst har derfor i senere tid fått mer oppmerksomhet i form av casestudier. I mitt tilfelle vil dette dreie seg om hvordan man kan forstå planprosessen og beslutningen om å bygge et nytt p-anlegg i Kristiansand.

For å forstå hvordan dagens lokal politikk utformes og fungerer er det også viktig å se på makt strukturene som eksisterer utenfor det representative demokratiet. Det er nettopp dette som også er min oppgave her, da jeg forsøker å finne ut hvordan ulike interesser og aktører har påvirket resultatet av en planprosess, derfor velger jeg i teoridelen å presentere en del tilnærminger om makt, dette i håp om å forstå aktør forutsetningene og hvilke kjennetegn det er ved enkelte av dem.

3.2.0 Garbage-Can-modellen

I det følgende vil jeg gi en innføring av hva denne modellen bygger på, før jeg senere vil trekke paralleller til den anvendelighet i planprosessen knyttet til Torvet p-anlegg. Modellen ble presenterte i 1972 av Michael D. Cohen, James G. March og Johan P. Olsen hvor de tok sikte på å forklare beslutningsprosesser, dette kalte de for Garbage – Can - modellen også kalt **Strømningsmodellen**. Østerud (2002) kaller Garbage - Can modellen som gjengivelse av beslutningsvirksomhet for et organisert anarki, hvor en beslutning er et utfall eller en tolkning av fire relativt uavhengige strømmer inn til organisasjonen (Olsen m.fl1972).

Teoretikerne identifiserer fire strømninger enhver beslutning består av: beslutningsmuligheter, aktører, problemer og løsninger. Beslutningsmulighetene kan oppfattes som en ”søppelbøtte”, hvor problemer, løsninger og aktører kan dumpes. Det er koblingen mellom disse eller den ulike kombinasjonen som vil være avgjørende eller utslagsgivende for hva som kommer ut av beslutningsprosess (Cohen, March og Olsen 1972).

Amdam og Veggeland (1998) betrakter Garbage Can modellen som en *ishockeybane, der de rutinerne deltakerne går raskt og målbevist på isen, fordi de kan teknikken, mens ”en gangerne” stabber rundt på skjelvende knær og er antageligvis redde for å falle, hvem av disse deltakerne er på banen varierer som regel over tid , i tillegg strømmer problemer og løsninger inn på banen i form av innspill som deltakerne griper fat i* (Amdam & Veggeland 1998:79).

Bjørn Erik Rasch drøfter Garbage Can modellen i en metodologisk belysning og beskriver modellen som en modell med et lite begrepsapparat, selv om dette normalt ses på som positive egenskaper. Han syns Garbage can står for ideen om at den kan bringe forståelse til ”restene” som andre perspektiver lar ligge, men likevel påpekes det at modellen tenkes anvendt kun i spesielle tilfeller, ved for eksempel analyse av organiserte anarkier.

Søppelbøttemodellen har gitt stor innsikt ved undersøkelser av stats/styringsnivået, blant annet i makt utredningen (Olsen (red). 1978, Olsen og Sætren 1980). I følge Amdam og Veggeland vil søppelbøttemodellen sannsynligvis også gi stor innsikt ved undersøkelser på fylkes og kommunalt nivå, og kan brukes som forståelsesmodell for fylkes og kommunal planleggingsprosesser. (Amdam & Veggeland 1998).

3.2.1 Beslutningsanledninger

Videre omtaler Cohen, March og Olsen beslutningsmuligheter som anledninger der en organisasjon forventes å ta en beslutning. Teoretikerne karakteriserer den eventuelle beslutningen som basert på et valg, og valg er igjen basert på hvilke problemer man står overfor. Beslutningsarena er en situasjon hvor det er legitimt å ta beslutninger og hvor det skal treffes et valg, som for eksempel på et møte. Det kan være formelle møter for eksempel bystyret, formannskap, forskjellig utvalg, komité, men det kan også være uformelle kontakter, eller situasjoner der deltakerne i prosessen kan ta avgjørelser eller komme frem til kompromisser/avtaler som binder dem senere. At mektige personer snakker sammen og blir enig om felles handling, er i seg selv også en beslutningsanledning. Administrative og politiske prosesser og den rullende planleggingen er fulle av slike anledninger, der også andre saker enn de formelle som står på dagsorden kan tas opp, derfor skiller enn mellom formelle og uformelle beslutningsanledninger (Cohen, March og Olsen 1972).

3.2.2 Problemer

Problemer er saker og temaer som opptar folk, både innad i organisasjonene og i omgivelsene. Wærness (2007) sier problemer krever oppmerksomhet og energi, og søker derfor situasjoner hvor noen kan ”gjøre noe”. Cohen, March og Olsen sier man ofte ikke vet selve spørsmålet i problemløsning før man vet det faktiske svaret. Ovennevnte problemer kan ligge latente (ulmer under overflaten), være til drøftelse eller blitt ”løst” tidligere. For by og samfunnsutvikling er det viktig å bringe sentrale og langsiktige problemer opp på dagsorden i for eksempel konkurranse med andre mer kortsiktige problemer (Amdam & Veggeland 1998).

3.2.3 Løsninger

Løsninger blir som regel et svar på problemet enten i forkant eller i etterkant. Løsninger kan være ferdige produkter (tiltakk, teknikker, systemer, kompetanser) som oppstår på ulike tidspunkter og letter etter problemer de kan knyttes til. Det kan være svar som søker spørsmål, kvalifiserte personer som søker posisjoner å fylle eller ferdige oppdrag som søker oppdragsgiver (Werness 2007). Dette fordi strømningsmodellen baserer seg på at løsninger ofte kommer før problemet, og ikke omvendt. Aktørene påvirker alle de foregående handlingene gjennom sin kunnskap og energi. Planleggeren letter etter problemer som kan tilpasses hans metoder, og som kan gi spesielle løsninger, dette fordi planleggeren har spesiell kompetanse. Det finnes også delvis bestemte standardløsninger som en prøver å tilpasse problemene til, eksempelvis i en politisk sammenheng. Forfatterne mener at man ikke kan se på beslutningen alene, men at man må ta hensyn til de fire strømmene ved en eventuell analyse av beslutninger (Cohen, March og Olsen 1972).

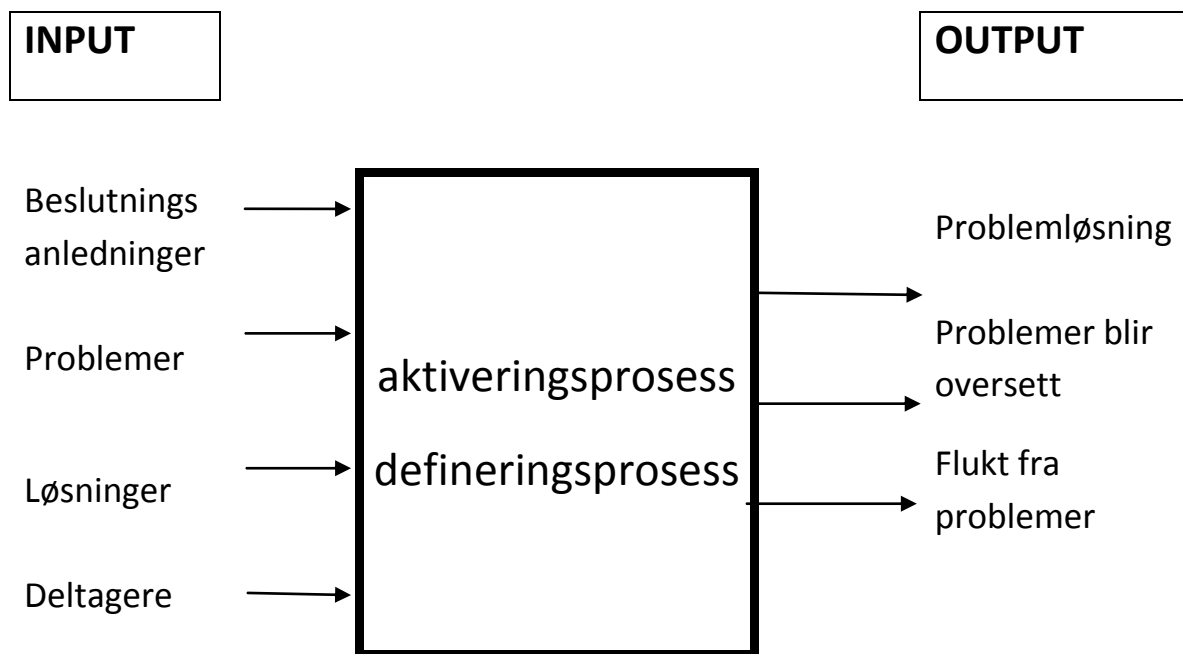
3.2.4 Aktører

Med aktører sikter teoretikerne til deltagere som kan bringe med seg energi og kunnskap til beslutningsprosessen, det er også aktørene som sitter med både problemene og løsninger til beslutningsmulighetene. Deltagerne omfatter de aktørene som faktisk deltar i beslutningsprosessen, og det til ulik tid, da aktører kommer og går (Cohen, March og Olsen 1972). Deltagerne kan dessuten være erfarne gjengangere med stor ekspertise i å opptre på arenaen, men det kan selvfølgelig også være engangsdeltakere med spesielle problemer eller løsninger. I forhold til byplanlegging og politikkutforming kan deltakerne være politisk valgt, gjerne med solid fagbakgrunn, byråkrater i offentlig og privat virksomhet samt personer med tilknytning til nærings eller organisasjonsliv.

Forfatterne fokuserer videre på aspekter ved den organisatoriske strukturen, hvor de prøver å spesifiserer rettigheter til å delta i en beslutningsmulighet. De hevder at en invitasjon til deltakelse på den ene siden kan gjelde individer som beslutningstakere, da snakker de om den formelle deltakerstrukturen. På den andre siden kan invitasjonen gjelde ulike problemer og løsninger som beslutningsanledninger, dette kaller de formell aksesstruktur.

Formell deltakerstruktur og formell aksesstruktur kan for eksempel legge føringer for når og på hvilken måte deltakerne aktiviseres i en beslutningsprosess, i tillegg til å være avgjørende for hvordan og når problemer, løsninger og beslutningsmuligheter defineres (Cohen, March og Olsen 1972).

Nedfor følger figur av Sjøppelbøttemodellen som tar sikte på å beskrive det politisk administrative systemet som at arenasted mellom de fire ovennevnte strømmene.



Figur 1 "Sjøppelbøttemodellen" Kilde: Amdam og Veggeland (1998)

Figuren over søker å forklare en forenklet beslutningsprosess. På venstre side har vi input i form av fire de fire strømmene, selve beslutningsprosessen kan ses på som en sort box, hvor en kan fatte visse regler for hvordan beslutninger skal fattes, mens på høyre side har vi resultatet eller beslutningsutfallet.

3.2.5 Aktiviseringsprosessen

Her blir det avgjort hvor mange og hvilke deltakere som blir aktivisert, og hvor stabil deltakelsen vil være og ikke minst forholdet mellom deltakerne. Hvis et beslutningstilfelle tar langt tid, da kan det være flere deltakere som aktiviseres og flere problemer og løsninger havner i bøtta.

I den anledning kan for eksempel den norske kommuneplanleggingen betraktes som en stor sort bølge hvert fjerde år i forbindelse med valg. Bølga er inne på den kommunale arenaen i lang tid, eller den går systematisk inn og ut av ulike arenaer, og den er så stor at en kan se problemer og løsninger i sammenheng eller i kombinasjon. Den store bølga kan imidlertid også inneholde mindre bølger med prosjekter definert i kommunale planprosesser som det er mulig og gripe fat i, løfte ut eller behandle de særskilt (Amdam & Veggeland 1998).

3.2.6 Defineringsprosessen

En defineringsprosess vil si hvordan deltakernes oppgaver blir akseptert og oppfattet av dem selv og andre, her bestemmes reelt hvem som deltar i beslutningsanledninger. Videre er det viktig her å se hvilken betydning de ulike deltakerne tillegger et problem eller en beslutning og hvilke mål som blir knyttet den enkelte prosess. Defineringsprosessen prøver å sette dagsorden for hvor mange og hva slags mål som en skal forsøke realisert. Både aktiveringsprosessen og defineringsprosessen er helt avgjørende for selve innholdet i en eventuell beslutningsanledning og resultatet ut av den (Amdam & Veggeland 1998).

De fire strømmene er avhengig av ulike strukturer i beslutningsprosessen. Strukturene kan påvirke hvordan problemer, løsninger og aktører kables til de ulike beslutningsmulighetene.

Hvis en beslutningsprosessen er åpen kan mange aktører, problemer og løsninger komme inn i prosessen. En åpen tilgangstruktur, med åpen dagsorden og mange aktører, kan utfallet bli mer anarkisk. Er den lukket for eksempel at det er bare formannskapet med den dominerende partikoalisjonen, pluss teknisk direktør, da kan utfallet bli som forventet med få overraskelser.

Det er aspekter ved den organisatoriske strukturen som spesifiserer rettighetene til å delta på en beslutningsarena. En invitasjon til deltakelse av individer som beslutningstakere beskrives som en *formell deltakerstruktur*, mens inntreden av ulike problemer og løsninger som beslutningsmuligheter beskrives som en *formell aksessstruktur* (March og Olsen 1979: 27-28).

3.2.7 Tre typer utfall av beslutningsprosessen

Enderud,(1976) March og Olsen (1976) påpeker tre typer utfall av beslutningsanledninger: problemløsning, problemet blir oversett og flukt fra problemet.

Problemløsning - I denne type utfalle finner en løsning som passer til et bestemt problem. Her er en avhengig av at det er løsninger og problemer til stede som passer sammen, og at aktørene bruker nok energi og resurser på å finne dem.

Problemet blir oversett – eller er kanskje ikke til stede i det hele tatt. En beslutningsanledning eller et beslutningstilfelle som kommer inn på en arena når det ikke er problemer til stede, eller hvis en ikke ser problemet, er det lett å ta en avgjørelse, men innholdet er tomt og slike avgjørelser løser likevel ikke problemer.

Flukt fra problemet - i dette tilfellet greier man ikke å finne en løsning på problemet, det hender at det dukker opp et nytt problem underveis og man kaster seg over dette, samtidig som en glemmer det opprinnelige problemet og fatter vedtak som ikke løser problemet.

Disse fire strømmene - problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter – og de ulike strukturene i beslutningsprosessen – formell deltakerstruktur og formell aksesstruktur – kan bidra til å belyse planprosessen og den endelige beslutningen vedrørende Torvet p-anlegg saken.

Planprosessen i Torvet saken kan ut fra strømmene og strukturen analyseres i forhold til hvilke aktører som deltok til ulik tid, hvilke problemer og løsninger som ble lagt fram og kom opp til diskusjon. Disse tre strømmene kan så kobles til den fjerde strømmen som er anledningen til å ta en beslutning, altså selve beslutningsutfallet så langt i Torvet saken.

3.3.0 Regimeteori - ulike perspektiver

Regimeteori har sitt utspring fra elite og pluralisme perspektivene som startet i 1960-1970 tallet og fokuserer på hvordan aktører samles rundt en koalisjon for å få gjennomslag for sine interesser. Videre har regimeteorien som formål å belyse samhandlingen mellom sentrale aktører i en lokal kontekst, hvor gjennom samhandling og bruk av institusjonelle ressurser opparbeider aktørene til sammen makt til å påvirke den lokalpolitiske dagsorden

Striden om hvem som hadde makt i samfunnet var særlig hard i USA på 50-60 tallet mellom eliteteoretikerne og pluralistene I følge Lyngstad (2003) var eliteteoretikerne mest opptatt av hva slags personer og lokale aktører som har mest innflytelse på politiske prosesser og politikkkutforming i det lokale samfunnet.

Hunter (1953) sin studie fra Atlanta, der et utvalg av journalister, interessegruppe ledere, næringslivsledere mv. ble spurt om hvem som tok beslutninger og hadde mest innflytelse i lokalsamfunnet, hvor svarene ble så sammenliknet og talt opp, påpekte at det fantes en elite som ikke fungerte i trå med det han mente var de demokratiske idealer (Rønning 2005:31).

I motsetning til Hunters (1953) som fant at det var en dominerende udemokratisk elite påpekte Dahl (1961) at det er en pluralistisk lederskap, hvor noen har makt på et område noen på andre områder. Dahl studie etterlot et bilde av at det var flere konkurrerende grupper som kontrollerte hvert sitt område.

Eliteteoretikerne konklusjonen ofte med at det var få personer som hadde de viktigste politiske posisjonene og politikkkutformingen var en konsekvens av interessene til disse samfunnselitene. Pluralistene derimot hevdet at kommunale vedtaksprosesser og politikkkutforming var preget av lokale eliter, men ikke i den grad at de samme elitene dominerte alle prosessene.

3.3.1 Eliteperspektivet

Hunter (1953) fremstiller samfunnseliten som en liten homogen velstående gruppe menn som i all hovedsak kommer fra det private næringslivet i det lokale samfunnet, gjennom markedsøkonomien de rår over kan de kontrollerer resurser og personer og dermed også politiske vedtak, men samtidig kan eliten være lite synlig i den åpne politiske debatten i samfunnet.

Også andre kjente teoretikere innenfor dette perspektivet antydte at vedtaksprosessene i samfunnet var udemokratiske fordi det var et få tall mennesker fra samme elite og bakgrunn som avgjorde politikken i lokale samfunn. Hovedtrekkene ved dette perspektivet er at næringslivstoppen sitter på toppen av en ”maktpyramide”, og at diverse organisasjoner rundt de igjen, er på ulike måter avhengig av den økonomiske makta til eliten på toppen.

Eliteteoretikere hevder for det første at konsekvensene av at elitene bestemte det meste var for det første at offentlig politikk var lite åpen og mottagelig. For det andre at andre interesser mislykkes å nå frem med sine krav når de prøver på det For det tredje at elitens politiske dominans var forankret i økonomisk utvikling, som fikk prioritet fremfor skole, helse og sosiale tjenester (Lyngstad 2003:93).

3.3.2 Pluralismeperspektivet

Pluralistene var enige med eliteteoretikerne om at samfunnets toppskikt hadde stor innflytelse i vedtaksprosesser og politikkkutforming, men samtidig mente de at toppsiktet bestod av et mangfold aktører. En fundamental kritikk av eliteperspektivet kom imidlertid fra Robert A Dahl i boka "Who Governs" fra 1961, han studerte en rekke beslutningsprosesser og en del tema som sto på dagsorden i lokalsamfunnet. Dahl valgte tema innenfor politisk nominasjon, byfornyning og utdanning som han studerte nærmere.

Ved bruk av dokumentarisk materiale, avisomtale, intervju og deltakende observasjon dannet han et bilde av hvem som styrte dagsorden og hvem som hadde makt i de utvalgte forskningsområdene. Han konkluderte med at det ikke fantes noen maktelite i New Haven, i alle fall ikke slikk eliteteoretikerne hadde fremstilt det, videre mente Dahl (1961) at ulike aktører agerte i ulike saker, han var enig i at noen samfunnslag hadde større innflytelse enn andre, men ingen enkeltperson eller gruppering dominerte i alle spørsmål. Konklusjonene var til dels også i trå med andre teoretikere som hevdet at en rekke grupper i samfunnet konkurrerte om makt og innflytelse, og resultatet av denne konkurrerende pluralismen var en rekke enigheter som gruppene sluttet seg om (Lyngstad 2003:95).

Flere forskere med et pluralistisk perspektiv har påpekt en del demokratiske ulemper ved den pluralistiske vedtaksprosessen. I følge Lyngstad syns pluralistene å innrømme at vedtaksprosesser ikke er så demokratiske som de tidligere hadde fremstilt det, enkelte grupper synes å ha gjennomgående mer makt enn andre og at demokratigraden varierer på tvers av politikkområder så vel som kommune og fylkes grenser. Tilhengerne av eliteperspektivet syns også å ha nedtonet oppfatninga av at en næringslivselite hadde all makt i en kommune, og innrømmet videre at folkevalgte spiller en viktig rolle i avgjørelsesprosesser, på den måten at styringssystemene var mer demokratisk enn de hadde hevdet til å begynne med.

3.3.3 Økonomisk perspektiv og Vekstmaskin

Peterson (1981) som skrev en artikkel og en bok om påvirkningsmuligheter og avgjørelsesprosesser i lokalpolitikken. Forfatteren utvikler en type modell over vedtaksprosesser, hvor han påpeker at politiske variabler i lokalsamfunnet er uviktige, fordi lokalestyresmakter ønsker å handle rasjonelt i håp om å øke lokalsamfunnets økonomiske bæreevne.

Videre hevder han at både eliteteori og pluralisme mislykket fordi de ikke sklei klart nok mellom ulike former for lokalpolitikk. Dermed deler Peterson (1981) lokalpolitikk inn i tre områder: utviklingspolitikk, fordelingspolitikk og omfordelingspolitikk.

Utviklingspolitikken skal gi økonomisk vekst, dette ved at næringslivet får gunstige rammevilkår slik at de oppnår konkurranse fortrinn framfor andre lokale samfunn. Peterson innrømmer samtidig at eliteteoretikerne har rett i at det er lederne i næringslivet som har størst påvirkningskraft, men siden målet er vekst og dermed også nye kommunale inntekter, er dette en politikk som er lite omstrid. *Fordelingspolitikken* derimot dreier seg om intern fordeling av ressurser og betyr lite for økonomisk utviklings politikk. Denne fordelinga skjer på pluralistisk hvis der forskjellige grupper prøver å påvirke utfallet uten at den økonomiske eliten blandes særlig inn i. Omfordelingspolitikken har et mer humanitært preg syn, hvor en sikter å sikre elementære velferdsgoder til ressursvake grupper. Dette vil være omstridt i og med at det er en lokal omfordeling av goder, og passer derfor best at dette ivaretas av de sentrale myndighetene.

I motsetning til eliteteoretikerne påpeker Peterson (1981) at maktsterke grupper utenfor den kommunale organisasjonen vil ha problemer med å nå frem med utviklingspolitikk dersom de ikke får politisk støtte av de lokale folkevalgte.

I følge Peterson (1981) er det normale kjennetegnet ved utviklingspolitikken følgende:

- 1) de mest sentrale aktørene i næringslivet, det offentlige og det sivile samfunn er sterke tilhengere
- 2) næringslivsaktørene selv holder en lav profil i avgjørelsesprosesser,
- 3) offentlig politikk er preget av samarbeid og det lite eller ingen lokal strid.

Kritikerne hevder at Peterson (1981) perspektiv er lite egnet til å forklare påvirkningsmuligheter og hvordan makt blir utøvd i kommunen

Molotch (1976) mente at en kunne knytte all lokalpolitisk og økonomiske interesse opp mot vekst. Samsstyringen mellom slike aktører danner det Stone definerer som en styringskoalisjon, i hans tilfelle var det en vekstmaskin. Dette var stort sett knyttet til areakonflikter i en urban kontekst. Vekstmaskin kan også brukes om andre forhold der vekst får en sentral plass på den politiske dagsorden.

Molotch plasserer lokalavisen som en viktig aktør i styringskoalisjoner knyttet til vekst og utvikling. Koalisjon baserte han på felles mål og aktørene kobles sammen for å oppnå vekst og utvikling.

3.3.4 Ulike regimer

Avhengig av hvilket perspektiv teoretikerne legger til grunn, enten eliteperspektivet eller andre perspektivet så beskriver de et regime som en relativt stor og stabil gruppe aktører, som gjennom samhandling og bruk av resurser utgjør en markant rolle i politikktutforming. Skal regimet realisere en agenda mobiliserer de ressurser slik at de oppnår innflytelse på diverse prosesser (Stoker og Mossberger, 1994).

Med *regime* mener en uformelle og stabile grupper i lokalsamfunnet hvor de gjennom institusjonelle ressurser de rår over har vedvarende innflytelse på den politikken som blir ført (Stone 1989). Regimeteori fokuserer på samspillet mellom ulike aktører særlig i bysamfunn og har sitt utspring i USA, hvor den i langt større grad er blitt anvendt enn i Europa og Norge. Lyngstad (2003) påpeker imidlertid at teorien blir stadig oftere brukt i Europa.

En av de viktigste regimeteoretikerne er Stone, hans studie fra Atlanta fra 1946 til 1988 har blitt et ledende eksempel på et regime teoretisk perspektiv. I studien viser teoretikeren hvordan valgte politikere, næringslivsledere og den svarte middelklassen over år setter dagsorden og får gjennomslag for sine interesser i det politiske system (Mossberger 2009:43).

I følge Baldersheim med flere(2005) lanserte Stone (1989) sin produksjonsperspektiv, hvor han er opptatt av makt strukturer som innebærer samarbeid mellom offentlig og private aktører. Der han anser et regime ut ifra tre faktorer: 1) problemperspeksjoner, det problemet som skal løses 2) ressursene, hvem har de ressursene som trengs og hvilke 3) transaksjonskostnader, hvor lett eller vanskelig er det for dem som har ressursene å finne sammen.

Jeg anser Stones produksjon perspektiv som svært sentral i min analyse av denne casen.

Teorien sikter videre å forklare hvordan en sak eller oppfatning får gjennomslag, ofte i en lokal kontekst. Sentralt i denne teorien er: hvordan makt kommer til uttrykk og blir omsatt til politisk handling i lokalpolitikken. Det som også er veldig sentral i regimeteori er hvordan aktørene påvirker de politiske handlinger, for eksempel gjennom sine institusjonelle ressurser og posisjoner.

Vi kan eksempelvis forestille oss en bestemt sak som ofte vinner tilhengere og oppmerksomhet, dette da som et resultat av samhandling mellom ovennevnte aktører, som igjen har en sentral posisjon i en viktig lokal institusjon. Disse posisjonene kan være alt fra kommunepolitikken, administrasjon, ledere i næringslivet eller det sivile samfunn.

I følge Lyngstad (2003) er offentlig myndigheter og lokal samfunn avhengig av entreprenørskap og private initiativ. Forfatteren fremhever videre næringslivets rolle som sentral når det kommer til videreutvikling, vekst og innovasjon i en kommune. Dette fordi næringslivet skaper arbeidsplasser, utvikling og potensiell økonomisk vekst, og ikke mist skatteinntekter for kommunen. Denne avhengigheten kommunene har til næringslivet medfører at næringsaktørene ofte kan påvirke eller ha innflytelse over politikkutformingen i kommunene. På denne måten dannes det konstellasjoner mellom næringslivsaktører og offentlige myndigheter, hvor resultatet kan være mer handlekraftig politikkutforming. Men det kan også føre til skjevfordeling av politisk oppmerksomhet (Lyngstad 2003:110).

En grunnleggende antakelse er at næringsaktørene har makt og innflytelse til å kunne påvirke mer enn den allmenne innbygger og noen saker vil få forrangsmakt overfor andre saker. Utfordringene kan ligge i at næringsaktørene ikke nødvendigvis fokuserer på fellesskapets beste. Oppmerksomheten og oppfatningen som en sak får lokalt, avhenger i stor grad av en kamp bestående av aktører fra kommunale ledere og aktører fra næringslivet.

Regime teori prøver som nevnt tidligere å rette fokus mot de lokale forhold som spiller inn på politikkutformingen i en lokale kontekst, samtidig som en er klar over at nettopp dette samspillet mellom offentlig og private aktører kan i mange tilfelle bidra til vekst og bedre gjennomføringsevne.

Flere teoretikere har utviklet forskjellige klassifiseringer av ulike lokale og kommunale regimer. Hovedtrekkene i de forskjellige klassifiseringene kan være like og de omhandler offentlig og privat sektors samhandling av økonomiske interesser på den ene siden og de folkevalgtes forpliktelse til å gjennomføre de lokalepolitiske mål på den andre siden. Jeg velger å ta utgangspunkt i Stoker og Mossbergers (1994) identifisering av tre typer regimer: organisk regime, instrumentell regime, symbolsk regime

Organisk regime

Med *organisk regime* mener en et regime med sterke historiske røtter, sterk sosial felleskap og tilhørighet mellom innbyggerne og politisk og sosialt lite konfliktfylt.

Her må man streve etter forandring fordi dette regimet er lite endringsorientert. Her er men stort sett fornøyd med den rådende politikken. Kommunen er preget av lite mobilitet, beslutningsdeltakerne som utgjør styringskoalisjonen, er ”fanget” av en vedtakskultur med lange tradisjoner. I dette regimet er det vanskelig for utenforstående å få innpass i vedtakssystemet.

Instrumentell regime

I instrumentell regime er en mer opptatt av konkrete prosjekter. Deltakelse er målrettet og tidshorisonen her er kortere enn i de andre regimene. Skal en lykkes med et konkret prosjekt i dette perspektivet må en etablere et godt samarbeid mellom styresmakter og ulike næringslivsaktører, samt god hjelp og positiv opinionsdannelse fra media. Videre beskrives dette instrumentelle regimet som målrettet og som oftest blir tydeligere når noe ”stort” skal realiseres. Her er motivasjonen for å delta helst for egen nytte. Aktørrelasjonene er gjerne preget av politisk partnerskap, uenigheter blir som regel løst gjennom forhandlinger og institusjonsbygging (Baldersheim m.fl 2005)

Symbolisk regime

Symbolisk regime søker å endre utviklingen i kommunen, dette fordi det er misnøye med situasjonen, og spiller ofte på symbolbruk for å få endring i stand. Her er aktørene opptatt av ideologi og retorikk, og kler sine politiske mål en symbolisk bunad i sine forsøk på å nå disse målene. Regimets fokus er strategisk symbolbruk for å skape lokal identitet. Gode fremtidig intensjoner og gode mål preger den politiske språkbruken, motivet for å delta i de politiske prosessene er ofte grunngitte ut fra lokalpatriotiske forhold (Baldersheim m.fl 2005).

Det er mange likhetstrekk å spore mellom det økonomiske perspektiv - vekstmaskinen og det instrumentelle regime, velger jeg å bruke både Stones regimeteori og vekstmaskinbegrepet samt Petersons utviklingspolitikk som verktøy for å analysere min problemstilling. Symbolisk regime virker også interessant for min case.

3.3.5 Ulike tilnæringer til studie av makt

Diskusjonen eller striden om hvem som har makt i samfunnet er et velkjent tema innenfor samfunnsvitenskapen og filosofien. Uenighetene har også dreid seg om hvordan en kan tilnærme eller studere makt på.

Jeg velger først å se på de ulike tilnærmingene til studiet av makt, dette i håp om å få bedre innsikt i etablert litteratur på feltet, for deretter å se på tre perspektiver (aktørmakt, strukturmakt, prosessmakt) av makt i regimeteoretisk forstand, da tema makt er bredt vil jeg underveis prøve å avgrense det til å gjelde makt i en lokal kontekst.

Rønning (2005) starter sin diskusjon om ulike tilnærminger til studiet av makt, med å påpeke at en konkret makt studie kan bli kritisert både for det den tar opp og det den ikke tar opp. Slik jeg forstår det påpeker Rønning problematikken rundt hvilken type tilnærming til studie av makt en skal velge. I følge denne logikken oppstår problematikken allerede i startfasen, og den går ut på de avgrensninger en må gjøre når en skal studere makt i en konkret sak.

Lyngstad drøfter tre forskjellige maktansikt. Makten første ansikt ser en ved og studier en konkret sak som dominere en debatt, der saken skal avgjøres gjennom politisk vedtak. Her forutsettes at konfliktene er åpne, identifiserbare, målbare og knyttet til handlinger. Det er i maktrelasjonene en finner årsakssammenhengen mellom preferanser og beslutningsutfallet. På denne måten operasjonaliserer en maktbegrepet gjennom å ta utgangspunkt i konkret saksfelt, der en relaterer maktutøvelsen til vedtaksfattning i en aktuell avgjørelsesprosess (Lyngstad 2003:87).

Det *andre maktansiktet* ser en ved å studere det som kommer opp på dagsorden. Her hevdes det at makt uttrykk kommer til syne gjennom de sjansene aktørene har til å definere den politiske dagsorden. Da ikke alle saker får samme oppmerksomhet. De mest relevante i denne konteksten er de mer indirekte formene for ikke-vedtakk. Når dagsorden skal settes er det alltid slik at noen andre saker ikke kommer opp, på denne måten kommer en i følge Lyngstad (2003) innenfor en omdiskutert form for skjevfordeling eller partiskhet i beslutningsstrukturen.

Den tredje måten å tilnærme makt på er å se på hvem som fatter beslutninger. *Makten tredje ansikt* som Lyngstad (2003) kaller det, knyttes til sosiologen Steven Lukes (1974). Begrepet bygger på det marxistiske skillet mellom subjektive og objektive interesser. Han oppfatter maktens første ansikt som det liberale ansiktet. Han kritiserer videre det som andre for sterkt fokuserer på individuelle valg løsrevet fra de sosiale og kulturelle kontekstene, fordi de overser to viktige former for makt, som er manipulasjon og autoritet. Makten ligger også i kontrollen over informasjonsformidlinga, og gjennom bevist bruk av massemedia.

Rønning (2005) drøfter videre begrepet makt som et bytteforhold, også dette en beslutningsorientert tilnærming som tar utgangspunkt i at deltakerne er rasjonelle aktører. Her sikter han til aktører som har klare oppfatninger om sine egne interesser, og hva de må gjøre for å få realisert disse i en konkret sak.

Det er flere likhetstrekk å spore i hos disse forfatterne når det gjelder maktteorier. Da denne masteroppgaven er avgrenset til å gjelde en konkret planprosess i Kristiansand kommune, anser jeg de tre maktansiktene som nyttige i min studie av planprosessen med Torvet p-anlegg.

3.3.6 Aktørmakt

Dette er en makt begrep som blir knyttet til det å ha kontroll over noe eller noen. En annen tilnærming som er i slekt med Max Webers sin definisjon er det Lyngstad (2003 s.80) referer til filosofen Bertrand Russell der han definerer som: *produksjon av ønsket resultat*.

Videre i litteraturen forbindes makten med enkelte aktører som har kapasitet til å handle eller produsere effekter, som vil virke inn på adferdsmønsteret til andre aktører. Ved slik fokuseringen på makt ut fra et aktørperspektiv kan en studere makt etter det Lyngstad kaller for *voluntaristisk modell*, der en legger vekt på intensjonen, eller ønsket ved den enkelte aktør for å oppnå noe. Også Rønning (2005) knytter dette perspektiv til handlende aktører, og påpeker at denne makten er intensjonell og styres av vilje. En annen måte en kan studere aktørmakt på er gjennom en forklarende modell, eller det som i litteraturen kalles hermeneutisk fortolkning. Her er en opptatt av språket, da normer og handlinger blir formidlet gjennom språket.

3.3.7 Strukturakt

Strukturaktmaktperspektivet blir ikke forstått i lys av relasjoner mellom enkelte aktører, men gjennom spesielle trekk ved sider av samfunnet. I dette perspektivet er makt gjerne forbinde med økonomiske og sosiale strukturer. Det er de som kontrollerer økonomien, som har makta i samfunnet. Makten knyttes videre til klasses tilhørighet, og blir ofte oppfata som en klasses evne til å få gjennom sine interesser i kamp med andre klassers interesser (Lyngstad 2003:83). Et annet syn på maktforholdene er sammenhengen mellom økonomiske forhold og selve ide produksjon, og ideologien.

Lyngstad (2003) referer til den italienske teoretikeren Antonio Gramsci sitt eksempel på at borgerskapet gjennom f.eks kirke, skoleverk, parti, massemedia med mer sikrer seg samtykke for sin politikk langt inn i arbeiderklassen.

3.3.8 Prosess

I dette perspektivet er en skeptisk til en maktforståelse som fokuserer på maktapparatets legale grunnlag og dette apparatets evne til å skape lovlydige borgere, altså tradisjonell og disiplinær makt. Lyngstad referer til den franske filosofen Foucault som hevder at det tradisjonelle maktbegrepet er utilstrekkelig fordi makt i moderne samfunn er mangfoldige, diskret og skjult. Det er denne maktforståelsen Bernt Flyvbjerg (1991) benytter i avhandlingen sin om planlegging i Ålborg kommune, og hevder at makt er ikke noe som nødvendigvis utgår fra et hierarkisk senter, makt kan oppstå overalt og alle steder samtidig.

Bernt Flyvberg (1991) referer til Foucault som mener at en må også se på makt som et produktivt og positivt fenomen, og ikke som innskrenkende og negativt.

For å analysere påvirkningsmulighetene i min case vil det være nærliggende å se nærmere på makt. Hvordan en definerer makt er også et maktspørsmål. Jeg velger å analysere makt ut fra to kriterier. Den ene som mulighet til å definere prosjektet og den andre muligheten til mobilisere andre.

3.4.0 Government VS Governance

Ordet *government* forbinder en gjerne med offentlige institusjoner og den hierarkiske styringen de representerer. Det som har handlet om tradisjonell demokratisk styring av folkevalgte representanter har en kalt *government*. En rekke kjente teoretikere og forfattere har forsket eller skrevet om hvordan offentlig styring har endret karakter de senere årene og hvordan det offentlige og det private er blitt vevd tettere sammen, denne betegnelsen har fått navnet *governance*.

Det er imidlertid har innsett de siste tiårene er at de demokratiske institusjonene i liten grad kan styre samfunnet uten innblanding fra aktører utenfor systemet. Derfor påpekes det ofte i litteraturen om *governance*, en vridning fra *government* til *governance* (Østerud 2002, Fimreite, Medalen 2005).

For å forstå governance begrepet er det viktig å ha en forståelse for utviklingen av offentlig sektor og den markedstenkinga som kom som resultat av Reformbølgen New Public Management, den sist nevnte reformen slå innover offentlig forvaltning på 1980 tallet, hvor målet var å redusere en stadig voksende offentlig sektor (Healey 2006).

Imidlertid representerer ukklarhetene rundt begrepet governance en utfordring. I litteraturen om governance er ofte fokus rettet mot aktører utenfor institusjonene, aktører som slippes inn i systemet og som gjerne legger inn føringer (Fimreite, Medalen 2005). Her er det viktig å nevne at Norge er styrt i trå med prinsippene som kjennetegner det representative demokratiet, som innebærer at folket velger sine representanter som styrer administrasjonen på deres vegne.

Governance perspektivet forbindes ofte med et tema som har preget offentlig sektor de siste årene og som har handlet om hvordan ansvars og oppgavefordeling mellom de offentlige styringsnivåene på den ene siden og privat og sivil samfunn på den andre siden, skal utformes. Spørsmålet en har vært opptatt av i denne sammenheng har dreid seg om all tjenesteyting må skje i regi av det offentlige? Endringene er møtt og forstått på forskjellig måter og det er benyttet ulike begrep for å beskrive endringene i offentlig styring (Lyngstad 2003).

Teoretikerne hevder blant annet at governance blir utført av aktører både med og uten demokratisk legitimitet. Offentlig og private aktører samarbeider på tvers av sektorer og sammen leverer tjenester og inngår i forskjellig type partnerskap. Dette til sammen utgjør det mange har kalt for en ny måte å styre på, governance eller samstyring.

3.4.1 Samstyring

Higdem (2009a) påpeker på avtaler og kontrakter mellom medlemmer i et nettverk som viktige dimensjoner ved partnerskap. Det er disse ulike former for partnerskap som danner grunnlaget for samstyring. Videre i litteraturen påpekes det at samstyring bygger på en ny form for legitimitet der en legger vekt på resultat og transparens.

Hvis en overfører dette til forholdet mellom tradisjonell politisk styring, dette også omtalt som government, ser en at den demokratiske legitimiteten endrer seg far fokus på folkevalgt politisk styring til styring og politikktutforming samen med andre aktører, fra næringsliv og det sivile samfunn (Amdam & Veggeland 1998).

Rent praktisk kan samstyring bety at en raskere setter inn ressurser og resultatorienterte prosjekter, men mange har påpekt muligheten for at dette kan ofte innebære redusert innsyn i prosesser. At politikken kan utformes for eksempel utenfor bystyre salen kan samtidig representere noen demokratiske utfordringer. Flere teoretikere påpeker at en flytter makt fra kommunestyre, fylkesting og storting til et nettverksbasert styringsystem.

Beslutninger fattes utenfor de representative demokratiske organer, og at deltakende aktørene kan ha en annen motivasjon enn fellesskapets beste. I følge Amdam & Veggeland (1998) kan dette føre til demokratisk underskudd, i den forstand at styring og koordinering flyttes bort fra folkevalgte organer. På den andre siden kan samstyring være med å øke handlingsrommet både ved at en øker finansielle rammer gjennom forskjellige partnerskap, og at det politiske området øker og i større grad kan designe et virkemiddelapparat som kan fungere adekvat til de store regionale så vel som lokale utfordringer.

3.4.2 Partnerskap

Andersen & Røysland m.fl (2008) definerer partnerskap som strukturer hvor deltakerne opptrer på vegne av en oppdragsgiver, det som kjennetegner disse strukturene er tidsaspektet og stabiliteten over partnerskapet, samarbeidet går ut på utveksling av ressurser. Det virker som om det er en bred oppfatning i faglitteraturen om at partnerskap er en type form for nettverk, selv om det argumenteres for at partnerskap er noe mer enn nettverk.

Nettverksbegrepet er vidt og nettverk finnes i mange former. Forfatterne (Lyngstad 2003 Fimreite og Medalen 2005) knytter nettverksbegrepet ofte opp mot nye styringsformer.

Amdam & Veggeland (1998) definerer partnerskap som et ” *forpliktende samarbeid mellom selvstendige parter i en forhandlet interessefelleskap*”, han fremstiller videre offentlig privat partnerskap som ganske løse og uformelle strukturer som gjerne blir mer formelle jo mer ressurser de rår over. Målet med et slikt partnerskap er rettet mot å løse spesifikke problemer, der offentlig og privat sektor sammen spiller en rolle som problemløsere. Den grunnleggende ideen bak slike partnerskap er at offentlige og private interesser sammen samler opp respektive ressurser og evner til torgs, med sikte på å løse felles problemer.

På denne måten institusjonaliseres koplingen mellom offentlige sektor og det private marked. Disse koplingene beskrives som pragmatiske og instrumentelle arrangementer. Koplingene innebærer at aktører på begge sidene må være beredt til å gi konsesjoner i forhold til noen av sine kjerneverdier. For eksempel vil pragmatisme bety forskjellige ting for en politiker og en

bedriftsleder. Forfatterne argumenterer videre for hvor viktig det er å forstå slike partnerskap, samt danne et bilde av incentiver og mål, med tanke på å kunne forstå og forklare deltakelse blant offentlig aktører og bedriftsledere (Andersen & Røysland m.fl (2008:27)

Det andre tema som diskuteres i denne litteraturen er det som blir kalt: sti avhengighet. Det påpekes at når slike partnerskap først er etablert, så vil de vedvare. Dette fordi det er relativt store transaksjonskostnader forbundet med å utforme slike partnerskap, da partene investerer tid og resurser som skal til for å skape tillit i partnerskapet. ”Å dele oppgaver og slå sammen offentlige og private ressurser krever et visst nivå av tillit, og tillit skapes gjennom kontinuitet” (Andersen & Røysland m.fl (2008:26).

Om tjenestene i et samfunn produseres av det offentlige alene eller i samarbeid med private avhenger alt etter hvilket område man beveger seg i, teoretikerne mener at ulike typer partnerskap eller styringsformer er en direkte følge av eller på mange måter nært forbundet med ideene bak tjenesteproduksjonen som slo inn ved New Public Management reformene. Fordi NPM reformene tok sikte på å etablere interne markeder og bringe samfunnsaktører inn i offentlig tjenesteproduksjon (Andersen & Røysland m.fl (2008:26).

Tidligere i dette teorikapittelet nevnte jeg at Norge hadde et liberalt demokrati, teoriene rundt dette perspektivet fastholder gjerne at det bør være et klart skille mellom den offentlig og det private svære i et samfunn. I følge Andersen & Røysland m.fl (2008) sikter både partnerskap og andre typer styringsformer å bygge skillet ned. Videre påpekes det at den ovennevnte sti avhengigheten kan redusere de langsiktige transaksjonskostnadene i forbindelse OPS, men den sti avhengigheten kan også utfordre demokratiske grunner. Dette fordi styringsformen ikke er så transparent.

Governance litteraturen syns å se tre måter samfunnet kan styres på: *hierarki, marked og nettverk*. Denne litteraturen om nettverk og partnerskap vil være nyttige for meg når jeg senere skal analyserer formene for samarbeid i Kristiansand kommune og rundt planprosessen med Torvet p-anlegg.

3.4.3 Hierarki

Selv om nye former for styring stadig blir innført, er hierarkiet den styringsformen som ikke har mistet sin relevans. I hierarkisk styringssystemet har vi politikere som sitter på toppen av hierarkiet og de vedtakene som de fatter blir implementert nedover i systemet.

Denne type styringsform er forankret i offentlig styringslogikk og politikerne har autoritet til å gjennomføre sine vedtak.

“Hierarchy is still the formal model upon which representative democracy is built. It is true that governance increasingly involves non-governmental actors, but policies still have to be approved by elected bodies, and governments still have to put them in motion”(Kjær 2004:44)

3.4.4 Marked

Her trekker forfatterne eksempler der det offentlige sammen med private utbyggere kan eksempelvis bygge parkeringshus eller fortau, og viser til at det er lang tradisjon med et slikt samarbeid Norge (Andersen og Røiseland m.fl 2008:18).

Legitimiteten til markedet ligger i bytterelasjonene og at aktørene holder seg til vedtatte normer og regler (Fimereite og Medalen 2005:12). Forfatterne fremhever viktigheten av å være klar over at dette er idealtypiske former som en sjelden kan finne i ren form. De ulike typene har sine sterke og svake sider, og med andre ord ingen av systemene egner seg i alle sammenhenger (Andersen og Røiseland m.fl 2008:20).

3.4.5 Nettverk

Her er nettverkstyringslogikken dominerende, medlemmene er avhengig av hverandre og det er lite hierarkiske relasjoner. Forholdet her er basert på medlemmenes evne og vilje til å bygge relasjoner, altså en felles forståelse av det problemet som skal løses. Også midlene som trengs for nå dette målet, skal reflekteres på den felles forståelse. (Andersen og Røiseland m.fl 2008:19).

I følge Fimreite & Medalen (2005) skjer ikke samfunnsstyringen bare i de andre formene hierarki og marked, men også i styringsevnen som ligger i strategiske nettverk. Dette fører til at prosessene og relasjonene blir veldig viktig, nærmest like viktig å se på som formelle organisasjoner og institusjoner.

Styringsformen her er egnet der det er kompliserte problemer og mange deltakere, der det må forutsettes samarbeid for å løse problemet, det kan gjerne være på tvers av forvaltningsnivåene og involverer flere næringslivsaktører, samfunnsaktører (Andersen og Røiseland m.fl 2008).

3.4.6 OPS

Da det eventuelle Torvet p-anlegg er forslått bygget som et såkalt OPS prosjekt, vil jeg gjerne se hva slike konkrete prosjekter går ut på. Offentlig Privat Samarbeid (OPS) begrepet brukes på et samarbeid mellom offentlig og privat sektor, og brukes gjerne om ordninger der det offentlige trekker inn private aktører med sikte på utbygging eller drift av forskjellige bygg eller prosjekter.

Det er flere forskjellige modeller for å beskrive et slikt samarbeid. For eksempel kan en av dem være at en leverandør får i oppgave å prosjektere og drifte et anlegg. En slik oppgave blir da å prosjektere, bygge eller finansierer, samt drifte og vedlikeholde investeringen i den tidsperioden som avtalen omfatter. Det er nettopp finansiering og senere vedlikehold og drift som i følge Halvard Bakke skiller OPS fra andre samarbeidsformer mellom offentlig og privat samarbeid.

Det vises imidlertid til flere OPS prosjekter som blir dyrere enn først antatt, årsaken kan være den private finansieringa, og at lånene når gjerne over flere år, en eller to prosent høyere rentekostnad betydelige beløp. I følge Dyrt og dumt artikkelen vises det til en rapport fra Den europeiske investeringsbanken som sammenligner kostnadene ved OPS prosjekter i Europa med konvensjonelle veg prosjekter, og fant ut at OPS prosjektene var 24 prosent dyrere enn vanlige offentlige investeringer.

<http://www.idunn.no/ts/stat/2012/01/art04?mode=print&skipDecorating=true&textSize=>

Som regel bærer kontraktøren kostnadene med planlegging, oppføring og finansiering av f.eks et anlegg, i tillegg til å inneha driftsansvaret og tilhørende kostnader, har eksempelvis selskapet en egeninteresse av å tegne og prosjektere anlegget slik at de fremtidige kostnadene blir lavest mulig. Det er vanlig at et OPS foretak eies av et finansselskap, investor, en entreprenør eller kombinasjon av disse. Foretaket blir da ansvarlig for byggingen, finansieringen, drift/vedlikehold med mer.

Mange begrunner en slik type samarbeid med at en utnytter konkurranseelementet på større og mer langvarige oppgaver som igjen vil kunne medføre effektivitetsgevinster. Med andre ord innebærer offentlig privat samarbeid deling av risiko mellom aktørene. Det er imidlertid flere som er uenige i begrunnelsene, dette kammer frem blant annet i Halvard bakke sin artikkel ”Dyrt og dumt”.

3.4.7 Planlegging på lokalt nivå

Planlegging på dette nivået kan være svært omfattende, det meste av den fysiske planleggingen foregår med i utgangspunkt i små geografiske områder. Med de unntak av arealdelen til kommuneplanene vil lokal planlegging som regel omfatte det meste av den fysiske planleggingen etter plan og bygningsloven som kommunene driver. For at en skal planlegge på dette nivået må en ha kjennskap til hvordan liv leves lokalt, en må kunne de kjennetegn og livsformene i lokalmiljøet samt prøve å forstå hvordan folk mestrer sine omgivelser og livsbetingelser (Aarsæther m fl.2001).

Forfatterne i dette tilfellet legger til grunn et institusjonelt perspektiv på planleggingen, men sikter ikke bare til regleverket og de formelle institusjonene som har ansvar for planprosesser, men også til uformelle institusjoner. Med formelle institusjoner vil i dette tilfelle si plan og bygningsloven og dens retningslinjer og forskrifter. Miljøverndepartementet som fagmyndighet og kommuneadministrasjonen og kommunestyret som lokal planmyndighet, mens de uformelle institusjonene sikter de til de sivile samfunns arenaer, frivillige organisasjoner og andre uformelle sammenslutninger som tar et kollektivt ansvar (Aarsæther m fl.2001).

3.4.8 Kommunale planprosesser

Kommuneplanlegging handler om planlegging av både samfunn, areal/naturresurser og organisasjon. Initiativer til lokal planlegging kan komme fra flere hold, men før eller senere vil lokale planinitiativer komme til kommunen for saksbehandling. En særlig utfordring knytter seg til hvordan kommunen håndterer private planforslag (Aarsæther m fl.2001).

Professor Bernt Krohn Solvang skriver en kommentar om utfordringene for utviklingen av detaljhandelen i Kristiansand regionen, her gir han en beskrivelse av hvordan planprosessene i kommunen i praksis fungerer. Disse startes ved at arbeidet annonseres i dagsaviser. I reguleringsplanprosessene får alle berørte parter, skriftlig varsel når planarbeidet starter, og når planprosessen sendes på høring får partene igjen varsel. Generelt i planprosesser inviteres naboer til egne møter hvor planene presenteres og drøftes. Planprosessene legges også ut på nettet. Etter at bystyret eventuelt vedtar en plan, gjøres alle berørte parter kjent med klageadgang og frister.

[http://www.uia.no/no/portaler/aktuelt/kronikker og artikler/er det marked for 200-300 nye butikker](http://www.uia.no/no/portaler/aktuelt/kronikker_og_artikler/er_det_marked_for_200-300_nye_butikker)

De dominerende idealene blant politikere er å formulere mål, mens administrasjonen skal være et profesjonelt apparat som produserer nødvendige virkemidler. Teoretikere har kritisert forestillinga om at politikere både vil og er i stand til å sette klare mål, da dette kravet ofte er politisk uaktuelt og faglig ugrunnet (Aarsæther m fl.2001).

I litteraturen blir det antydnet at planlegging er en form for maktutøvelse, og at det skjer i hovedsak langs to dimensjoner, disse to dimensjonene er tid og rom. Planlegging er som regel alltid preget av kombinasjoner av motsetninger. Byutvikling anses i vårt samfunn for å være et offentlig anliggende. I siste instans er det offentlig myndigheter som godkjenner byggeplaner og arealplaner. På denne måten må beslutningstakere i offentlig sektor ta standpunkt til hvilken rolle de skal ”spille” i denne sammenhengen (Aarsæther m fl.2001).

3.4.9 Medvirkning i en planprosess

Det er i all hovedsak tre lovverk som legger føringer for planlegging. Regler for partsinteresser finner vi i forvaltningsloven, mens regler for innsyn i den offentlige beslutningsprosess finner vi i offentlighetsloven. Saksgangen er beskyttet mot ”innblanding fra publikum” den er ikke offentlig så lenge saken ikke er avgjort. Den ny Plan og bygningsloven (PBL) fra 2008 har derimot et helt kapittel som vies medvirkning i planprosessen og representerer i følge (Aarsæther m.fl 2001) noe helt nytt i regelverket.

Medvirkning er et flertydig begrep, noe som fører til uklarheter i innhold og forståelse. Trass i dette trekker Holsen (2007) frem en vanlig forståelse av medvirkning som aktivitet: der befolkninga har rett til å delta i planprosesser, utover den medvirkning som en kan si ligger i det representative demokratiet”.

Litteraturen om planlegging påpeker at norsk lovgivning har gått fra å være instrumentell til å bli mer kommunikativ. Dette er synlig i lovverket av hensyn til effektivitet og demokrati, og kommer fra lovens forarbeid.

Holsen (2007) argumenterer for medvirkning i planlegging kategoriseres på denne måten:

Demokrati: Offentlig debatt skal sikre at allmennheten får ta del i planutforming, samt sikre nærhet mellom allmennheten og planstyresmaktene. Medvirkning skal ta hensyn til spesielle grupper og at vare på interessene deres. Effektivitet: Medvirkning skal gjøre plangjennomføringa mer effektiv, samt utnytting av ressurser.

3.4.10 Implikasjoner til analysen

Først i dette kapitlet så jeg hvordan Garbage Can modellen er fremstilt. Modellen representerer et forsøk på å beskrive de prosessene som kan føre til vedtak, dette i saker med mange og midlertidig deltakere, modellen ønsker jeg å anvende som strukturerende element i fremstillinga av empirien, da jeg opplever modellen som sentral for min oppgave.

For å finne ut hvordan aktører har påvirket planprosessen bruker jeg to kriterier: det første som mulighet til å få gjennomslag for sine argumenter- synspunkter, som jeg skrev innledningsvis og den andre muligheten til å sette opp dagsorden, disse to kriteriene har jeg valgt med bakgrunn i Lyngstad sin første og andre maktansikt.

Gjennomgangen av regimeteorien viser at Stones begreper problemperspeksjoner, ressurser og transaksjonskostnader er viktige, vekstmaskin og utviklingspolitikk er også sentrale. Jeg ønsker å forfølge disse begrepene i analysen. Jeg velger å operasjonalisere dette til og gjelde 1) Problemet, det som skal løses. 2) Det trengs ressurser for å løse et problem, og hvem har ressursene i Torvet saken, 3) Hvordan finner aktørene sammen om problemet.

Videre i teorikapitlet så jeg hvordan strukturene for samfunnsstyring er i en kontinuerlig endring. Litteraturen påpeker hvordan offentlig styring har gjennomgått fra en tradisjonell hierarkisk styring til et større fokus på markedretting og forskjellige typer nettverk.

Governance ser tre mulige styringssystemer hierarki, marked og nettverk. Jeg vil bruke disse tre styringssystemene i gjennomgangen av planprosessen med Torvet p-anlegg.

4.0 Gjennomgang av planprosessen og styringssystemene

4.1 Innledning

Formålet med dette kapitlet er å gå gjennom det fasemessige og analysere forløpet av planprosessen med Torvet p-anlegg, fra initieringsfasen til den endelig administrative og politiske behandlingen i Kristiansand kommune. For å kunne strukturere data knyttet til arbeidet med den aktuelle planprosessen og analysere hvilke styringssystemer som har blitt brukt, tar jeg utgangspunkt i de forskjellige styringsformene, governance litteratur, planlegging og den teoretiske beskrivelsen av planprosesser i kommuner, som presentert i teori kapitlet.

I denne gjennomgangen av planprosessen har jeg også valgt å ta utgangspunkt i utredninger og andre offentlige vedtak og dokumenter/høringsuttalelser om Torvet parkeringsanlegg. Gjennomgangen her er basert primært på skriftlige kilder og saksdokumenter, men noe av informasjonen er også basert på intervjuene.

Fremstillingen her vil i all hovedsak bli kronologisk, dataen er en presentasjon av hvordan den planprosessen har foregått. Hendelsene strekker seg imidlertid over lenger tid enn nåværende planprosess i denne saken. Det er viktig å presisere her at denne fremstillingen prøver å gi et bilde av sakens gang.

4.2 Initieringsfasen

Hvem fant på å bygge parkeringshus under torvene? Hvor kom ideen fra? Spørsmålene stilte jeg til flere av mine respondenter. Det var ikke lett å finne eksakt svar. Ingen av respondentene mine kunne si eksakt hvem sin idé det var, eller hvor og når ideen ble lansert. Men samtlige var enige om at ideen om et parkeringsanlegg under torvene er gammel. Hvor gammel er denne ideen da? Svaret på siste spørsmål varierte med flere år, alt fra 15-25 år gammel ide.

”I løpet av 1980-årene var tanken oppe flere ganger og kulminerte i et forprosjekt i 1988 med parkeringsselskapet som byggherre. Dette ble aldri sluttbehandlet grunnet dårlig økonomi i perioden. Jeg vet ikke hvem som var opphav til ideen. På det tidspunktet var denne typen anlegg diskutert og gjennomført mange steder i verden så vi snakker vel egentlig om hvem som «oppfant kruttet» på Sørlandet” (Plan og bygningsetaten)

Noen av respondentene mine trodde ideen om p-anlegg under torvene stammet fra kommunens administrasjon. Andre igjen hevder at Kristiansand kommune har hatt ambisjoner om å bygge et stort parkeringsanlegg under torvene på lang tid, men at en stram økonomi kombinert med politisk uenighet og administrativt skeptisisme har vært noen av årsakene til at disse ambisjonene aldri er blitt realitet.

”Administrasjonen har ikke vært så entusiastisk i dette, de måtte instrueres for å utrede dette, i form av bystyre budsjettvedtaket”(Politiker borgerligkoalisjon)

Det jeg har klart å samle inn av skriftlige kilder og offentlig dokumenter omtaler parkering under torvene i Kristiansand helt tilbake til 1988. De skriftlige kildene (saksdokumentene) bekrefter at Kristiansand bystyret har ved flere anledninger behandlet spørsmålet om parkering under torvene. For en av mine respondenter er ikke denne planprosessen noe nytt:

”det er jo en gammel prosess, jeg tror det må være over 20 år siden, det det strendet om den ganga, det var røttene av trærne i parken, som man mente ville bli ødelagt, og det var jo et mye større anlegg enn det som er planlagt nå da, dette har vært kamper på før. (Politiker borgerligkoalisjon). Utsagnet synes å tyde uenigheter som har preget de tidligere saksgangene og debattene.

4.3 Tidligere og nåværende saksgang og bakgrunn i Torvet saken

En analyse og gjennomgang av mine skriftlige dokumenter/kilder viser at det foreligger flere utredninger/belysninger/prosjektkalkyler i Torvet parkeringssaken. Med tiden fikk planene om et anlegg under torvene også omtale og prioritet i kommunedelplanen for Kvadraturen.

- Forprosjekt fra 1988

Multiconsult m.fl gjorde et forprosjekt på oppdrag fra Parkeringsselskapet. Forprosjektet fra 1988 illustrer ønsket detaljgrad av de bygningsmessige arbeidene og grunnundersøkelser samt de byplanmessige hensynene bl.a. trafikk som denne gangen måtte ses på med ny øyne.

- Kommunedelplanen for Kvadraturen av 1999

Denne kommunedelplanen for Kvadraturen la føringer for videreutvikling av planprosessen, der det blant andre punkter ble også følgende punkter vedtatt:

Punkt 9: Parkering under Festningsgata og under Torvene utredes nærmere.

Punkt 19: Øvre Torg: Utredning av parkeringsplasser under øvre Torg gis høy prioritet.

- Byutviklingsstyret vedtar belyningsplan 26.05.2005 for Torvene og Wergelandsparken.

- Mulighetsstudie desember 2006

Mulighetsstudie for parkeringsanlegg på Børsparken og Torvene, utarbeidet i desember 2006 for Kristiansand Parkeringsselskap KF. Denne studien omtalte historikk og planer om et p-anlegg under torvene helt tilbake til 1980 tallet. (3160/bhv 09.12.2010).

- Kollektivtraseer og fremkommelighet for kollektivtrafikken i Kvadraturen 12.04.2007

I denne utredningen drøftes også parkeringssituasjonen i Kristiansand kommune, dette i forhold til fremkommelighet og kollektivtraseer i Kristiansand by.

4.4 Bearbeiding og vedtaksfasen i nåværende planprosess

Utredninger/belysninger og analyse av planene blir etter den administrative behandlinga konkretisert i reguleringsplaner, som blir gjenstand for politisk vurdering. Litteraturen omtaler denne fasen som bearbeidingsfasen.

Selv om planene om parkeringshus under torvene er gammel, påpekte flere av mine respondenter at nåværende planprosessen med Torvet parkeringsanlegg formelt startet da Kristiansand kommune innvilget penger til et forprosjekt, dette ble gjort i forbindelse med budsjettbehandlingen for år 2010 datert 17.12.2009. Dette ses på som vendepunktet i denne nye planprosessen, fordi det ble avsatt midler til utredning og reguleringsarbeid for parkeringsanlegg under torvene og prosessen var i gang igjen.

”hvor de avsatte 300 000 tusen til et forprosjekt for parkeringshus under torvene, da fikk vi det oppdraget å effektivere den bestillingen” (Plan og bygningsetaten).

- Oppdrags beskrivelse forprosjekt 16.06.2010

Her ønsket oppdragsgiver (Kristiansand kommune) et forprosjekt som skulle avklare adkomst, plassering, omfang, byggemetode, hensyn til tilstøtende bebyggelse, byggingsmessige arbeider, el - anlegg, VVS - anlegg, trafikkregulering og betalingssystem for et eventuelt underjordisk parkeringsanlegg under begge torvene (3160/bhv 09.12.2010).

- Lokalisering av p-hus i Kvadraturen – En trafikal vurdering 01.12.2010

Kristiansand parkeringsselskap KF ga Via Nova Kristiansand AS i oppdrag å utrede trafikale forhold knyttet til lokalisering av nye parkeringsanlegg i Kvadraturen, og eller eventuelle utvidelser av eksisterende anlegg (3111/bhv 01.12.2010)

- Planprogram - Oppstartsmøte 08.12.2010 i samarbeidsgruppa for sentrum.

- Forprosjekt – Vurdering av atkomstmuligheter 09.12.2010

I følge flere utredninger og sluttbehandlingen er det i alt definert og vurdert 19 adkomstmuligheter. Statens vegvesen Region Sør i sin uttalelse til oppstartsmølingen og planprogrammet påpeker fordeler og ulemper ved de forskjellige adkomster alternativene til Torvet p-anlegg. Etter gjennomgang av samtlige definerte atkomstmuligheter sto en igjen med et fåtall atkomster som en karakteriserte som brukbare og som utrederne anbefalte vurdert videre, adkomst fra Festningsgata ble til slutt sett på som den beste løsning. (ViaNova 09.12.2010).

Alternative parkeringsanlegg:

Det er vurdert 3 alternative grep: 1 Konvensjonelt anlegg i 3 etasjer med karusellrampe mellom etasjene. 2 Gjennomkjørbart anlegg i 3 etasjer basert på enveiskjøring uten rampe mellom etasjene og det 3 alternativet er et automatisk anlegg (Sluttbehandling. Detaljregulering).

-Planprogrammet - diskuteres igjen av samarbeidsgruppa i møte 19.01.2011. Det kommer flere innspill som blir tatt inn i planprogrammet. Tydelig motstand mot parkeringsanlegget under Torvene blir fremsatt av Parkvesenet. Planprogrammet sendes ut på høring samtidig som en melder oppstart av reguleringsarbeid. Det ble levert 15 anmerkninger, som kommenteres senere i revidert planprogram.

-Adkomstalternativene ble vurdert ut fra ulike hensyn som: beliggenhet i forhold til hovedveinettet, i forhold til parkeringsrommet, trafikkbilde og kjøremønster, trafikkbelastning på gatenettet, trafikksikkerhet og anleggsmessige tiltak.

- Detaljreguleringer Torvet – parkeringsanlegg. 08.02.2011 Plan nr 1279

Her blir det utarbeidet en detaljregulering, det redegjøres for forhold til andreplaner, og det utredes forskjellige alternativer med mer.

-Byutviklingsstyret vedtok planprogrammet 17.02.2011 samtidig vedtok de å utvidet planområdene.

-Varsel om utvidet planområde ble sendt ut på høring 12.04.2011, fristen for innspill settes til 27.05.2011 og resulterer i at det kommer inn 5 merknader. Disse kommenteres i revidert planprogram.

-Formannskapet (i møte 25.05.2011 vedtak) fant alle tre løsningene (konvensjonelt, gjennomkjørbart og automatisk) interessante. En nærmere vurdering av et automatisk anlegg bør følges opp med befaring av eksisterende anlegg, i nabolandet Danmark.

- Parkeringshus under Torvet – Prosjektkalkyle 15.06.2011

Prosjektkalkylen her er basert på planløsning iht skisseprosjekt av 13.05.11 utarbeidet av Christiansholm Eiendom. Her kalkuleres et (konvensjonelt anlegg) prosjekt som vil romme 520 parkeringsplasser med integrert gjennomkjøringsgate. Det utførte beregningene for dette anlegget gir en samlet utbyggingskostnad på 683.mill (ink. mva) eller tilsvarende 1. 313. 000 pr plass. Dette ga ca. 30 % høyere utbyggingskostnad enn andre beregninger. Kalkylene her vekker oppsikt hos mine respondenter, mange av dem festet ikke litt til de tallene som kom frem, grunnet den alt for høye prisen (Sweco Norge AS 15.06.11).

4.5 Konkretisering av gjenstående alternativer

Konsekvensutredningenes hovedbudskap synes å være at det eventuelle anlegget må ha en brukervennlig utforming, både når det gjelder adkomst inn og i selve parkeringsrommet, slik at det fyller rollen som offentlig infrastruktur og at den fremstår som brukervennlig for de fleste brukere av anlegget.

Flere av mine respondenter drar til København i April 2012 for å se på forskjellige typer automatiske parkeringsanlegg. Dette for å få mer innsikt med de erfaringer som er gjort så langt med slike anlegg i nabolandet. Respondentene mine beskriver den kommende parkeringshuset under torvene enten som et konvensjonelt eller automatisk parkeringsanlegg som vil romme ca 400 til 600 biler, avhengig av hvilke alternative løsninger en velger.

- Detaljregulering. Sluttbehandling Torvet p anlegg. Plan og Bygningsetaten 24.04.2012

Etter flere vurderinger og utredninger ble et planforslag med to alternativer sendt ut på høring Februar 2012 ,dette vedrørende ettersyn av detaljregulering for parkeringsanlegg under torvene. Høringsfristen gikk ut 12.04.2012. Saken ble sluttbehandlet ved Plan og bygningsetaten 24.04.2012. Detaljreguleringen inneholdt to alternativer. Alternativ 1 bygger ut både Nedre og Øvre torv, mens alternativ 2 bare bygger ut Øvre Torv. Begge alternativene har adkomst fra en nordvendt sentral rampe i Festningsgata mellom Gyldenløvesgate og Rådhusgata (Detaljregulering. Sluttbehandling 24.04.2012).

I følge sluttbehandlingen omhandler alternativ 1 et konvensjonelt anlegg med kjørerampe mellom etasjene, dette er tenkt bygd under begge torvene med ca.400 plasser i tre etasjer under Øvre Torv og 200 plasser i to etasjer under Nedre Torv. Anlegget under Nedre Torv sistnevnte (200 plasser) anbefales at det utgår av Plan og Bygningsetaten, grunnet dårlig standard med blind korridor og at den berører gamle kirkegård. Videre er det kjørerampen mellom etasjene skal ligge under søndre hjørne av Wergelandsparken. Gangatkomst til dette alternativet er vist langs med og inne i parken, på torv eller gate i kvartalene 32 og 33 og ved Markens gate (Detaljregulering. Sluttbehandling 24.04.2012).

Det andre alternativet syns å inneholde to varianter, den ene på 400 parkeringsplasser og den andre på 600 plasser, begge variantene som et automatisk anlegg, hvor av førstnevnte variant med 400 plasser kan anlegges uten å berøre den tidligere kirkegården rund Domkirken, mens variant med 600 plasser vil berøre den tidligere kirkegården, gangatkomstene er lagt ved parken og i kvartal 33.

-Byutviklingsstyret 10.05.2012 Vedtak. Detaljregulering

Etter en del diskusjoner valgte et flertall av medlemmene i byutviklingsstyret å åpne for full utbygging med 600 plasser under begge torvene, dette var i strid med administrasjonens innstilling. Vedtaket er fortsatt åpent for et automatanlegg. Men flere av aktørene er skeptiske til et automatanlegg, dette også etter studieturen til København, hvor det blant annet ble satt spørsmålsteget ved anleggets kundedvennlighet. Videre hevdes det at automatanlegg i praksis var rettet mot langtidsparkering og at det ikke dekket kundenes behov etter og mellom butikkbesøk., det ble også avdekket at driftskostnadene ved slike automatanlegg var skyhøye.

Bystyret. Vedtak. Detaljregulering 23.05.2012

Bystyret vedtok reguleringsplan for Torv parkeringsanlegg i trå med byutviklingsstyrets innstilling. Administrasjonens forslag som gjaldt begrensninger til for Nedre Torv ble nedstemt. Det som dominerte debatten på dette møtet var selve parkeringsbehovet, bilismen, kostnadene rundt dette prosjektet. I denne beskrivelsen jeg gir siste ordet til en borgerlig representant som illustrer et poeng på hvorfor bystyret måtte stemme som de gjorde.

”i dag må politikerne i bystyret evne å tilrettelegge for Kvadraturen som vi tidligere har evnet å tilrettelegge for Sørlandsparken”(Politiker borgerligkoalisjon).

4.6 Planområdet

I flere av utredningene/belysningene er både øvre og nedre torv omtalt som områder som kan romme store parkeringsanlegg. En av utrederne beskriver torvene på denne måten:

”Området med torvene og parkene danner byens hjerte. Den avtrappende formen skaper en veldig fin romfølelse som er omringet av bebyggelse med sentrale offentlige funksjoner som kultur, turisme, rådhus, bibliotek, kunstforening, kirke, avisredaksjon og kommune administrasjon. Torvene rommer imidlertid også andre funksjoner som torvhandel, restaurant liv og arrangementer som samlet danner viktig høydepunkter i byen offentlig liv”

(Detaljregulering. Sluttbehandling 24.04.2011)

Med andre ord er hele området regulert som gågate og park. Bebyggelsen rundt torvene, eller store andeler av bebyggelsen rundt torvene er regulert til bevaring eller vurdert som bevaringsverdig, hensyn til renessanse blir også nevnt.

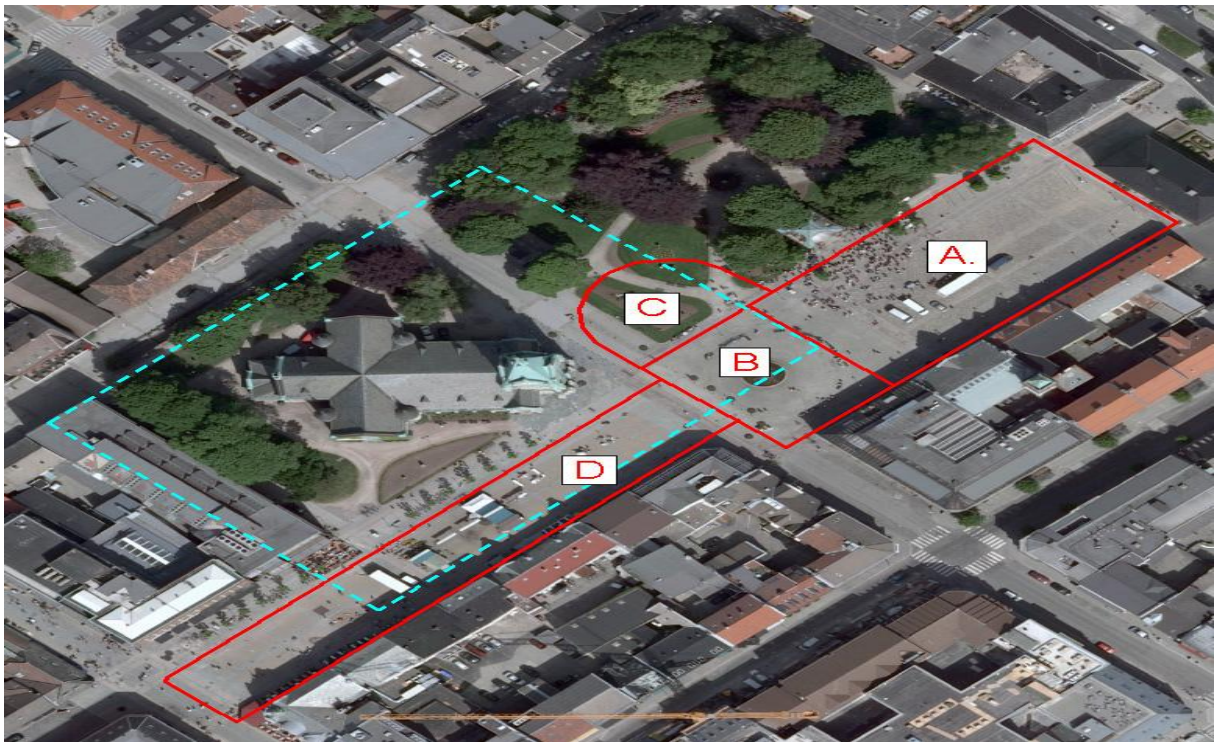
” at dette med bevaring, dette med renessanse byen, skal være så viktig i det hele tatt, det skjønner jeg ikke, det er jo meninga å sette dette tilbake på nøyaktig samme situasjon som torvene var før, bortsett fra et eller to mindre bebygde hus som skal lose folk opp og ned”(Næringslivsaktør).

Blant bebyggelsene som nevnes som bevaringsverdige er domkirka, rådhuset, brannvakta med øvrige torvfasader, kvartals 32s torvfasade, biblioteket, vindmøllen, sparebankbygget, postgården og parkene. Grunnet ovennevnte karakterisere planområdet følsomt ut fra hensyn til bevaring, funksjon og arkitektur (Planprogram 08.02.2011 Plan 1279).

Flere av respondentene forutsetter en at under en eventuell byggetid må sikre for eksempel at gangadkomst, rømning, ventilasjon og annet ikke plasseres uheldig i torv rommene, og ved ferdigstilling at torv rommene tilbakestilles til nåværende funksjon, da byggetiden anses å være til stor ulempe for fellesrommet:

”Jeg håper ikke at torvene blir et anleggs plass, først graver de nå i tre år når de holder på å renovere rådhuset og rådhuskvartalet, og etter det så skal de bygge parkeringshusene under torvene, så blir det ny anleggs periode, det betyr at øvre torv er ubrukelig plass i 5-6 år, det håper jeg ikke vil skje”(Politiker opposisjonen)

4.7 Den tidligere kirkegården



Bilde 2 Kilde: Kristiansand kommune

I følge Sweco Norge AS rapport for Kristiansand kommune, rapport nr 003 er Torvet P-anlegg (konvensjonelt under begge torvene) vurdert å komme i konflikt med deler av tidligere ovennevnt gravfelt ved Domkirka (se blå felt), fredningstiden blir påpekt som over, da den skal være på 40 år og dermed for lengst ute. Den tidligere kirkegård er innefelt i det blå feltet figur 2. (Sweco AS 15.06.2011).

Utredningene referer til Karl Lewy s (1980) Kristiansand historie som skrev i bind 8 side 117, at Kirkegata ble rettet ut og lagt om til sitt nåværende løp i 1855, altså for 157 år siden. Inntil da sto kirkegårds muren omtrent midt i det nåværende gateløpet. Formelt sett kan tidligere kirkegårdsarealer tas i bruk for eventuelle andre formål langt tidligere enn 157 år etter de sist ble benyttet som kirkegård (ViaNova 3111/bhv 01.12.2010)

”det er dumt å plassere et slikt anlegg midt under torvene i hjertet av byen, både med hensyn til det kulturelle, det historiske, vi har en tidligere kirkegård der og ikke minst det trafikkmessige, sprengte seg inn i en kirkegård, vi er helt enige i de innsigelser som er varslet” (Politiker opposisjonen).

Dersom en velger å bygge under både Øvre og Nedre Torv vil anleggsarbeidet medføre omfattende oppgraving av lik rester. Disse kreves deponert på en verdig måte. I følge samme rapport skal kirkesjefen ha undersøkt praktiske muligheter med departementet, hvor en mulig løsning skal være å se på deponeringen i sammenheng med etablering av Voie kirkegård som trenger oppfyllingsmasser. Denne løsningen skal være antydning akseptabel fra kirken side og ville i seg selv ha medført en vesentlig forenkling og besparelse, enn hvis gravmassene skulle håndteres i store volumer med siling og sortering av beinrester (ViaNova 3111/bhv 01.12.2010).

4.8 Overkapasitet?

I følge Kristiansand parkeringsselskap KF disponeres det over 3320 offentlige tilgjengelige parkeringsplasser i Kvadraturen. Disse parkeringsplassene fordeler seg med 1060 i parkeringshus, 1161 på åpne plasser og 1099 som gateparkeringsplasser. Alle ovennevnte parkeringsplasser er avgiftsbelagte. Forskjellene i avgiftssatsene og betalingsordningene er i følge denne rapporten innført med sikte på å få publikum til å velge først parkeringshus og så parkeringstomter. Dette synes ikke fortrukket av publikum i følge ViaNova, da disse i all hovedsak velger gateparkering (dyrest) når det er mulig (Kristiansand parkeringsanlegg KF & ViaNova AS 01.12.2010). Ellers er Kristiansand Parkeringsselskapets KF parkeringshus brukt høyest i en vis tid av dagen, men i kortere periode enn hva en opplever for parkeringsplasser på gatenivå. Utredningene påpeker videre at parkeringshusene synes å utgjøre sistevalget for et flertall av potensielle brukere, dette kan skyldes beliggenhet i forhold til endelige reisemål og parkeringshusenes detaljutforming eller noe dårlig utformede parkeringshus, som kan ha en avvisende effekt på enkelte brukere (ViaNova 3111/bhv 01.12.2010).

I følge Kristiansands parkeringsselskaps KF er det i tillegg til de offentlige parkeringsplassene ca. 3000 private parkeringsplasser som er åpne for allmenn parkering, pluss private parkeringer til eget bruk, garasjer og parkeringsplasser i tilknytning til arbeidsplasser.

Lokalavisen Fædrelandsvennen et talerør for Torvet P – anlegg?

Som nevnt tidligere har Torvet p-anlegg fått mye omtale på den lokale avisen Fædrelandsvennen. Et enkelt søk på deres nett side vil resultere i et flere ti talls artikler som omtaler Torvet saken. En del av respondentene mine har brukt dette middelet for prøve og få frem egne synspunkter i denne saken.

”lokale media er veldig viktig, vi tar kontakt med dem og det blir debatter og innlegg, alle er opptatt av Kvadraturen” (Næringslivsaktør).

Utsagnet over syns å inkludere Fædrelandsvennen i den gruppen som er opptatt av Kvadraturen, men det kan også bety at en ser på den lokale avisen som en mobiliserende faktor.

Imidlertid omtaler de fleste respondenter lokal avisa som objektiv, som har viet mye plass til alle synspunktene/argumentene i denne saken, selv om noen påpeker at avisen har tatt et standpunkt under lederplass og har vært krystall klare for et parkeringsanlegg under torvene.

”De har jo hatt en holdning i denne saken, og har vært positive til utviklingen frem til nå, forrige gang de var kanskje ikke imot, men de var i hvert fall ikke for, på redaksjonelt plass”(Næringslivsaktør).

4.9 Styringssystemene

Flere teoretiker påpeker tre mulig styringssystemer som en finner i samfunnet: hierarki marked og nettverk. Planprosessen med Torvet p-anlegg som påpekt tidligere involverer i seg selv en rekke sentrale aktører i Kristiansand kommune: offentlig styresmakter (på ulikt nivå), næringslivet og lokalsamfunnet for øvrig.

4.10 Hierarki, marked og nettverk

Som påpekt tidligere i teorikapittelet er Norge et representativt demokrati, hvor styringen skjer gjennom hierarkiske strukturer.

Arbeidsforhold er det som er grunnlaget for relasjonene i de hierarkiske strukturene. Kommunene i Norge har store handlingsfrihet og velger forskjellige organiseringsmåter. Kristiansand kommune er organisert etter komitémodellen. Det øverste organet i Kristiansand kommune er kommunestyret (Bystyret). Det er flere ulike hovedutvalg som dekker ulike saksområder i kommunen. I denne oppgaven begrenser jeg gjennomgangen til og kun gjelde de politiske utvalg som har vært direkte involvert i denne planprosessen med Torvet saken, som i dette tilfelle er Bystyret og Byutviklingsstyret.

Dersom detaljreguleringen for de gjenstående alternativene i Torvet saken vedtas av bystyret, eller godkjennes er det bare klagebehandlingen igjen som må avsluttes, før planen kan ses på som juridisk bindende. I tilfellet med Torvet saken er det økonomiske forhold som fremdeles ikke er avklart, med tanke på hvem som eventuelt skal bygge.

Planen anses å være juridisk bindende når den har vært opp i bygningsrådet og vært vedtatt i kommunestyret (Aarsæther 1992:111). Sluttbehandlingen i Bystyret gjør planen bindende og dermed kan utbyggingen starte.

De fra kommunens side som er vært involvert i planprosessen med Torvet p-anlegg er ansatte i Kristiansand kommune, noe som er en pekepinn på at de hierarkiske strukturene er representert både i planprosessen og i Kristiansand kommune.

4.11 Byutviklingsstyret & Bystyret

Dette utvalget er et politisk organ i Kristiansand kommune som behandler saker knyttet til teknisk sektor. Byutviklingsstyret også kalt "tekniskstyre" består av 9 medlemmer, men i tillegg er det en rekke andre personer som har møterett, blant disse er teknisk direktør og etat ledere samt representanter for svake grupper.

I planprosesser fungerer byutviklingsstyret som saksbehandler for kommunestyret. I Torvet p-saken var det Bystyret som først fattet vedtak om forprosjekt, i etterkant skulle en detaljregulerings plan utarbeides av plan og bygningsetaten, etter at dette var kommet på plass, ble detaljreguleringen lagt ut på høring.

I offentlig ettersyn er det høringsfrister, etter at høringsfristene i Torvet saken var ute ble saken sluttbehandlet av en saksbehandler behandler ved Plan og Bygningsetaten, som sendte sin innstilling til byutviklingsstyret.

Her har både administrasjonen og politikerne påvirkningskraft, da de sistnevnte i begge behandlingene gjerne legger føringer og fremmer synspunkter, som bystyret senere kan ta hensyn til.

4.12 Plan og bygningsetaten

Dersom Torvet p anlegg skal bygges i fremtiden berører den som nevnt tidligere i denne oppgaven et område som mange av mine respondenter omtaler som Kristiansands by hjerte. Det er teknisk sektor som tar seg av den fysiske utviklingen i kommunen. Plan og bygningsetaten er 1 av de 7 etatene som ligger under teknisk sektor i Kristiansand kommunens administrasjon. Plan og bygningsetaten har to avdelinger: byggesaksavdelingen og planavdelingen.

Når jeg i oppgaven omtaler Plan og bygningsetaten så er det planavdelingen jeg har i tankene. Hovedarbeidsområdet for planavdelingen er reguleringsplaner, områdeplaner, offentlig ettersyn, høring med mer. Planprosessen som er mitt fokus i denne masteroppgave er blitt behandlet og utredet flere ganger ved planavdelingen hos Plan og Bygningsetaten.

4.13 Partnerskap

Det som karakteriserer deltakerne i nettverk er jo gjensidige avhengighet i forhold til et gitt behov, som i mitt tilfelle initiativtakernes håp om å få flere mennesker inntil sentrum av byen og dermed snu den negative trenden med økonomisk nedgang. Nettverket syns å bestå av handelsaktører og foreninger med til dels felles interesser og ideer som også utgjør drivkreftene bak initieringen av nåværende planprosess. Mye arbeid lagt av dette nettverket har resultert i at planprosessen er på det stadiet hvor det er per skrivende øyeblikk.

”Vi har jobbet og jobber mye for å få dette til, det legger vi ikke skjul på”

(Næringslivsforening).

Politikerne i Kristiansand kommune er deltakere i planprosessen med Torvet p – anlegg gjennom de ovennevnte politiske utvalgene. Det er slutt med den tiden hvor et parti hadde flertall på bystyret og utvalg, i hver fall i Kristiansand kommune. Et parti kan altså ikke styre alene og må inngå samarbeid med andre partier, noe som også er tilfelle i nåværende styringskoalisjon i Kristiansand (H, FRP, KRF og V).

Dermed er organiseringen i disse samarbeidende preget av formelle avtaler, formaliseringsgraden er noe høyere enn i nettverk og forholdet krever tillit, hvor konfliktene håndteres diplomatisk, noe som bærer preg av at de forskjellige utvalgene utgjøres av medlemmer av et partnerskap.

Offentlig privat partnerskap ”*der forpliktende samarbeid mellom selvstendige parter i en forhandlet interessefelleskap*”(Veggeland 2003) finner en ikke minst synlig på Torvet i Kristiansand. Kruse Smith & Kristiansand kommune. Når partnerskap er etablert er det små transaksjonskostnader med å få det opp igjen på nye prosjekter. Aktørene kjenner hverandre, bygger tillit, det bygges personlige relasjoner med mer. Når Rådhuskvartalet er påbegynt er det lett (med lave transaksjonskostnader) å fortsette byggeaktiviteten i området. Selv om det skal på offentlig anbud.

4.14 Kristiansand Parkeringselskap KF & KNAS

Kristiansand parkeringselskap KF er et kommunalt foretak adskilt fra den øvrige kommunale virksomheten med egne vedtekter, direkte underlagt Kristiansand bystyre. Parkeringselskapet arbeider ut fra formål som: fremkommelighet for alle trafikantgrupper, god tilgjengelighet til parkeringselskapet, miljø ivaretagelse og gode livsvilkår for næringslivet.

Dette foretaket er også involvert i planprosessen med Torvet p-anlegg, på den måten at den omtaler parkeringskapasitet i Kvadraturen, den har tall på eksisterende anlegg og belegg på disse. Flere respondenter har påpekt at foretaket kan påvirke opinion dannelsen med tanke på spørsmålet rundt behovet for et nytt og stort anlegg i sentrum. Det en kan diskutere er hvorvidt Kristiansand Parkeringselskap KF er innunder den øvrige kommunale styringen? I Kristiansand kommune er KF - formen valgt for havn, parkering og de kommunale boligene. Selskapsformen er tenkt brukt for den mer forretningspregede driften til kommunen. Foretaket (Kristiansand Parkeringselskap KF) har med andre ord en friere rolle for å bli i stand til å være markedseksponent. Det kan tenkes at Kristiansand parkeringselskap i sterkere grad enn andre kommunale foretak kjenner konkurransen utenfra, slike forhold kan forsterke markedsrettingen hos foretaket.

Et annet kommunalt selskap som også er aktør i Torvet saken, er Kristiansand Næringselskap AS (KNAS), dette er et heleid kommunalt aksjeselskap, som er dannet med det formål å administrere kommunens næringsseiendommer, samt posisjonere seg å tilrettelegge for nyetableringer i Kristiansand regionen.

Kristiansand næringselskap AS (KNAS) skal videre bidra til vekst og verdiskapning gjennom eiendomsutvikling av kommunens næringsseiendommer.

Det er etablert et nytt selskap, **Torvparkering AS**, dette som et spleiselag mellom Kristiansand Parkeringselskap KF og KNAS (Kristiansand næringselskap). Slike kommunale eierskap og A/S kan generere konflikter mellom bedriftsøkonomiske hensyn og hensyn til fellesskapets beste.

4.15 Medvirkning

Medvirkningsprinsippet pålagt av norsk lov legger sterke føringer for hvordan medvirkning skal foregå. Før et område kan detaljplanlegges skal berørte parter være kontaktet, dette i henhold til ovennevnt prinsipp/krav.

I denne planprosessen avholdt Plan og byggingsetaten møter med bl.a. med den norske kirke, Vest Agder fylkeskommune, Statens Vegvesen og eiere av kvartal 32 og Gyldengården samt mange andre aktører.

4.16 Innsigelsesinstituttet

Hvis fagstyresmakt eller fylkeskommunen kommer med innvendinger mot planen kan den ikke vedtas av kommunen (Aarsæther 1992).

”Innsigelser, det er jo et inngrep mot lokal demokratiet”, det er veldig lav terskel for å bruke innsigelsesinstituttet, en tilsidesetter demokratiske rettigheter i denne saken (Politiker borgerligkoalisjon).

Respondenten er uenig i de innsigelser som er varslet, oppfatningen her tyder på at regionale myndigheters innblanding i denne saken oppleves som et inngrep mot lokal demokratiet.

Respondenten antydte også etasjehøyde i Kvadraturen som et problem de regionale myndighetene blandet seg opp i, og som var nærmest uhørt og det opplevdes på samme måte som et inngrep.

Fylkeskonservatoren har i sin uttalelse i forkant av Byutviklingsstyrets siste vedtak (10.05.2012) varslet innsigelse til gjenstående alternativ som berører den tidligere kirkegården. Dette grunnet forhold til gravene som vitenskapelig kildemateriale av stor betydning for by historien.

”Dette med kirkegården, det fylkeskonservatoren har vurdert er på tynt grunnlag, kirken selv sier at vi har egentlig ikke noe problem med dette i det hele tatt, at det har vært en kirkegård der – vi er ferdige med denne historien” (Næringslivsaktør).

Denne oppfatninga syns å ha innvendinger mot innsigelsene som gjelder kirkegården og hensynet til lik restene som kildemateriale. Oppfatningen over syns også å bære preg av manglende informasjon, fordi kirken har antydnet en rekke problemer i høringsuttalelsen i forkant av sluttbehandlninga.

Lederen av Domkirkens menighetsrådet har i sinn uttalelse påpekt de viktige verneverdiene som knytter seg til miljøet i og rundt planområdet, og har anbefalt kun automatisk anlegg som ikke berører kirkegården. Dersom det konvensjonelle alternative med 600 plasser vedtas og som innebærer fjerning av lik rester, må det skje på helt spesielle premisser. Menighetsrådet ber videre kommunen om utarbeide en behovsanalyse som tilsier at det er behov for å bygge et parkeringsanlegg av denne størrelsen.

Miljø og klimaforpliktelser er også et moment her. Her viser Miljøvernavdelingen til klimaplanen for knytestpunkt Sørlandet av 1999 der det ble vedtatt å ikke øke antall parkeringsplasser i Kvadraturen. I sin uttalelse påpeker Miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen at parkeringsanlegget ikke er i trå med intensjonen i kommuneplanen og Regional plan for Kristiansands regionen, da en legger til rette for mer privatbilisme.

4.17 OPS prosjekt?

Noen av respondentene mine tar forbehold om pris for p – anlegget for videre støtte for begge alternativene, noe de sier vil være avgjørende for deres støtte, med mindre en skulle få til en grei avtale som finansieres gjennom et OPS prosjekt.

”det her er ikke noe prestisje prosjekt for oss, så økonomien rundt dette er helt avgjørende”
(Politiker).

Anleggets økonomiske side har altså skapt en del diskusjoner. For det nåværende alternativet (et konvensjonelt anlegg) blir kostnaden anslått til å være rundt kr 836.000,- per parkeringsplass, og ca. 15 til 20 % lavere for et automatisk anlegg (Plan og bygningsetaten. Sluttbehandlingen).

”De borgerlig har sagt hele tiden at hvis det koster for mye, så blir det uaktuelt å bygge, da tenker jeg det at, da høres det ut som de ønsker at det er kommunen som skal bygge det, altså hvis det koster en million per parkeringsplass, da er det uaktuelt å bygge sier KRF, FRP og H. Men hvis det er private som vil bygge for denne prisen, spiller det da noen rolle for de? Jeg tror ingen vil bygge for den prisen” (Politikker)

Parallelt med nåværende reguleringsplan for Torvet p-anlegg blir alternative eiere og driftsmodeller, offentlige og eller private, vurdert i egen sak. (Detaljreguleringen, Sluttbehandlingen 24.04.2012)

”Vi har sagt offentlig, at det finnes investorer som kan bygge dette for kommunen, så lenge vi får inntektene i en periode”(Næringslivsaktør).

Som det også fremgår av høringsuttalelser kan KNAS være en mulig utbygger, enten alene eller sammen med andre investorer i form av en OPS prosjekt. Selskapet omtaler i sin uttalelse kun det konvensjonelle anlegget, da det automatiske anlegget anser de som uinteressant, dette begrunner de med at parkeringsanlegg under Torvene primært skal være et anlegg for handlende. Den høringsuttalelsen legger til grunn også bedriftsøkonomiske spørsmål og lønnsomhet ved Torvet prosjektet, dette handler om pris for de som skal bygge og drive i etterkant.

”Jeg sier ikke at det offentlige skal være sånn velgjørende ambassadør som skal gjøre ting vederlagsfritt, det er en vis fornuft her å ha et eller annet som fungerer rundt, en kommersiell, aktør som kan drive dette på vegne av en privat og en offentlig eierskap” (Næringslivsaktør).

4.18 Oppsummering:

I strid med administrasjonens anbefalinger vedtok et flertall av Byutviklingsstyret Torsdag 10.05.2012 detaljreguleringsplanen for Torvparkeringsanlegg, som åpner for full utbygging med ca.600 parkeringsplasser under begge torven (Felt A,B,C,D bilde nr 2).

Detaljreguleringsplanen ble også vedtatt i Bystyret den 23.05.2012. Bystyret vedtok også (på oppfordring fra administrasjonen) at Kristiansand Parkeringsselskapet i samarbeid med private aktører skulle se på mulighetene til å bedre bruken av dagens parkeringsanlegg ved bedre visning.

Per skrivende øyeblikk er det flere alternative eier og driftsmodeller, offentlige eller privat under vurdering.

5.0 Analyse

5.1 Innledning

Dette kapitlet bygger de funn og resultater som har fremkommet gjennom de empiriske datamaterialene fra intervju og skriftlige dokumenter i forhold til oppgavens case. Mitt hovedanliggende er å undersøke hvilke interesser og aktører har påvirket planprosessen og de politiske vedtak i denne saken.

Garbage Can modellen vil benyttes i struktureringen av empirien, samt oppbygging av de teoretiske perspektivene. Jeg vil gjøre deg som leser oppmerksom på at de teoretiske perspektivene i utgangspunktet ikke må ses på som konkurrerende i sin forklaringskraft, kanskje snarere som komplementære. De ulike innfallsvinklene kan brukes for å utfylle hverandre, og samlet sett gi en dypere forståelse av planprosessen om Torvet p-anlegg.

I følge modellen Garbage Can modellen består beslutningsprosessen av fire strømmer:

Først strømmer av aktører, som har med seg energi og kunnskap, deretter strømmer av problemer som til enhver tid finnes i beslutningsprosesser, også strømmer av løsninger som finnes i prosessene og sist strømmer av beslutningsanledninger.

Det er koblingen mellom disse fire strømmingene som vil være avgjørende for hva som kommer ut av beslutningsprosessen (Cohen, March og Olsen 1972). Jeg vil ta utgangspunkt i disse fire strømmingene i analysen av planprosessen om Torvet p-anlegg. Modellen vil benyttes i struktureringen av empirien.

5.3 Aktørstrømninger:

Her er målet å identifisere aktørene i Torvparkeringssaken. I følge den ovennevnte modellen bringer aktørene med seg energi og kunnskaper inn i planprosessen og har med seg både problemer og løsninger. Følgende fire grupper aktører mener jeg har vært og er involvert i planprosessen om Torvet P-anlegg:

- 1) *Næringslivsaktører*: eiendomsbesittere og gårdeiere (Kvadraturen gårdeierforening og Christianholm eiendom)foreningen til butikkeier og handlende i sentrum (Kvadraturforeningen), Næringsforeningen for Kristiansand regionen, og Kristiansand`s kommunens egen tomte og næringselskap (KNAS).

2. Politiske aktører:

Den borgerligkoalisjonen bestående av Høgre, Fremskrittspartiet, Kristeligfolkeparti og Venstre er innblandet i planprosessen gjennom vedtak i henholdsvis Byutviklingsstyret og Bystyret.

Opposisjonen i og utenfor de politiske utvalgene.

3) Kristiansand kommune og nasjonale og regionale myndigheter og andre aktører:

Administrasjonen (Plan og bygningsetaten) Andre aktører: Kristiansand parkeringsselskap KF Fylkes konservatoren, Fylkeskommunen - Miljøvernavdelingen, Statens vegvesen.

4) Andre høringsinstanser som forvaltere noen bestemte interesser. Verneinteresser (Kristiansand byselskap og Fortidsminneforeningen i Vest-Agder), velforeninger for beboere i Kvadraturen (Syd - Kvadraturen vel) og advokatfirmaer som representerer gårdseiere som berøres av utbyggingen.

5.3 Strømmer av problemer:

Overskriften over refererer til at det formuleres problemer og problembeskrivelser fra ulike hold. Disse krever oppmerksomhet og energi, og søker situasjoner hvor noen kan gjøre noe. Problemene som jeg har klart å identifisere i planprosessen om Torvet p-anlegg er:

Problemdefinisjon sett fra næringslivets ståsted:

Problembeskrivelse: Kvadraturen taper i konkurranse med Sørlandsparken, dårlig parkeringstilbud for kundene, manglende sentrale parkeringsplasser, parkeringsrestriksjoner i Kvadraturen, miljøgatene. I tillegg nevnes begrensninger i utviklingsmuligheter grunnet blant annet restriksjonene (etasjehøyde) som forskjellige kommunale planer legger, videre utvikling av Kvadraturen og regionale og nasjonale myndigheters innblanding i det lokale demokratiet.

Problemdefinisjon sett fra borgerligkoalisjonens (H, FRP, KRF, V) ståsted:

Økonomisk vekst, politikkutforming og videre utvikling av Kvadraturen, parkeringspolitikken de siste årene, parkeringssituasjonen i city delen, mål om regional hovedstad, kultur hovedsted og turismehovedsted, arbeidsplasser innen handel, regionale myndigheters innblanding i lokal demokratiet.

Problemdefinisjon sett fra verneinteressene: torvene som et fellesrom, verneverdig bygg, Wergelands parken, kirkegården, lik restene som kildemateriale, renessanse byen mm

Problemdefinisjon sett fra et miljø og klimamål ståsted: miljøsidene retter sitt fokus i all hovedsak mot sterkt økende luftforurensning og miljøkrav i sentrum av byen. Ulemper med eksosutslipp fra biler, de høye nivåene av forurensende stoffer som svevstøv og nitrogengasser (NO₂). Som nevnt tidligere er klimaforpliktelser for Kristiansand kommune også et av argumentene som motstanderne bruker.

Overkapasitet på eksisterende parkeringsplasser er også et problem. Her konkluderer mange med at det finnes tilstrekkelige antall parkeringsplasser i Kvadraturen. En del av opposisjonens politikere, Miljøvern avdelingen, Fortidsminneforeningen, Syd - Kvadraturen Vel, Kristiansand Ungdomsutvalg, Christianssands Byselskap og Domkirkenes menighetsråd (høringsuttalelser) ønsket Torvet p-anlegg vurdert ut ifra et behovsperspektiv, altså hvorvidt behovet for flere parkeringsplasser er til stede.

Økonomisk problem. Det koster å bygge p-anleggene under Torvene, flere respondenter er opptatt av det økonomiske, både fra den borgerlige koalisjonen og opposisjonen. Flere av dem ser for seg et offentlig privat samarbeid som ”løsning” på denne problematikken. Kristiansand parkeringsselskap KF som er kommunens faginstans og redskap for å håndtere parkeringssaker er også skeptiske til anlegget grunnet det økonomiske, og grunnet overkapasitet på eksisterende parkeringsplasser.

Tekniske problemer. Hvordan innpasse et slikt anlegg i et planområde omringet av verneverdige bygg, kirkegård og park. I tillegg er det problemer med adkomstalternativene og bruk av areal.

5.4 Strømmer av løsninger:

Her refererer jeg til et sett av løsninger som kommer opp i planprosessen. I følge Garbage can modellen kan løsningene blant annet også være ferdige produkter eller tiltak som oppstår på ulike tidspunkt og letter etter problemet de kan knyttes til. Dette enten som svar på problemstrømmene eller også at løsninger søker problemer i en forstand at en ikke går veien om problembeskrivelsen.

Ikke bygg p-anlegg under Torvet, er en løsning som veldig mange synes å foretrekke, de viser til overkapasitet på eksisterende parkeringsanlegg.

Det argumenteres for at beliggenheten i seg selv ikke er avgjørende for selve bruken, og viser til det nyanlagte p-huset i Gyldenløvesgården brukes lite av publikum, tross i sin sentrale beliggenhet. Denne argumentasjonen synes, i tillegg til de tidligere nevnte aktørene som ønsket dette vurdert ut ifra et behovsperspektiv, også støttet av tall som Kristiansand Parkeringsselskap KF publiserer.

Andre konkrete løsninger enn et parkeringshus for å rette opp i den skjevheten (som mange av mine respondenter mener finnes) mellom Kvadraturen og Sørlandsparken, fremstår som høyest uklare, for å ikke si helt fraværende.

Som løsning på den eventuelle økonomiske siden ved å bygge parkeringshuset under Torvene nevnes OPS (offentlig privat samarbeid). Flere respondenter fra den borgelige koalisjonen anser et slikt samarbeid som helt nødvendig, fordi en offentlig finansiering ville ha gått på bekostning av andre offentlige oppgaver som skole, helse og eldre omsorg mm

En annen løsning som fremstår som delvis uklar, men som mange av mine respondenter vil få frem er *like konkurranse vilkår* med Sørlandsparken. Tilretteleggelse for flere kontorarbeidsplasser i Kvadraturen nevnes også som løsning for å få flere mennesker inn til sentrum.

Parkeringsplasser i kantstrøkene, nevnes av flere respondenter, disse mulighetene er gjerne diskutert i klima og miljøsammenheng, dette for å ikke tilrettelegge for flere parkeringsplasser i selve Kvadraturen. Imidlertid er disse planene stort sett bare tanker.

”vi mente det var andre muligheter i kantene av Kvadraturen, slik at vi sliper å ha alle bilene til å kjøre midt i sentrum”(Politiker opposisjonen).

Jernbane området nevnes også som et område som vil kunne romme flere hundre parkeringsplasser. Respondentene synes å koble jernbaneløsningen og parkeringshus i utkantene av byen med fremtidig utvikling, ikke med eksisterende problemer.

Parkeringsavgift på Sørlandsparken og flytting av eksisterende bomstasjon nevnes også som løsninger, men hvorvidt en kan pålegge private å ta betalt for parkeringsplassen ut på Sørlandsparken er høyest uklart. *Bomstasjonen* på Lund i forhold til Grim påpekes også som en skjevhet i denne ordningen.

Skal en følge Garbage can modellens logikk kan en reise flere spørsmål. Er P-anlegget under Torvene et produkt eller tiltak som letter etter et problem den kan knyttes til?

Er det slik at aktørene klarer å koble sammen løsningen - altså parkeringshus under Torvene, med problemet - stagnerende handel i Kvadraturen?

Som planprosessbeskrivelsen også viser er det et punkt som peker seg ut som et potensielt mulighetsvindu for denne koblingen. Det er publisering av flere handelsstatistikker, en rekke uttalelser fra handelsnæringene og flere avisoppslag som fastslo at Kvadraturen tapte handelsandeler til fordel for Sørlandsparken.

Som svar på denne problemstillinga ”*stagnerende handel i Kvadraturen*” kom næringslivets umiddelbare løsning, som man måtte jobbe med, i håp om å løse denne problematikken og løsningen var: et stort, brukervennlig og sentralt parkeringsanlegg helst under torvene, det er her jeg mener aktørene kobler sammen den gamle ideen (parkeringshus under Torvene) - med stagnerende handel, som mulighetsvinduet.

Imidlertid tyder mine data på at det finnes en rekke tekniske løsninger som er blitt konstruert for å matche en del av det andre problemet – som i dette tilfellet er hvorvidt parkeringsanlegget lar seg innpasse i et planområde omringet av verneverdige bygg, kirkegård og en sammensatt trafikk og by bilde. De tekniske løsningene syns derimot å være konstruert for å matche problemet - disse var knyttet både til selve utformingen og til adkomstmulighetene.

”Vi hadde flere forskjellige tekniske løsninger og atkomstalternativer” (Næringslivsaktør).

Utsagnet over styrker min oppfatning av at en har konstruert tekniske løsninger som passer flere alternativer. Det betyr også at næringslivsaktørene hadde muligheten til å definere de forskjellige alternativene løsninger.

5.5 Beslutningsmuligheter: Løpet legges

Begrepet beslutningsmuligheter knytter seg til situasjoner der det er legitimt å ta beslutninger. Administrative og politiske prosesser og planleggings prosesser er fulle av slike beslutningsanledninger. Alle situasjoner der mennesker møtes (både formelle og uformelle) og kan ta avgjørelser, bli enige om eller inngå avtaler og kompromisser anses som beslutningsanledninger.

I planprosessen med Torvet p-anlegg er det mange slike beslutningsanledninger.

Kvadraturplanen /kommuneplanen. En slik plan handler om en overordnet, strategisk utvikling i et flere års perspektiv.

Her kan aktørene legge løpet for den videreutviklingen og tilretteleggelse av flere *landsdelsfunksjoner*, her vil mulighetene være mange, Kvadraturen tillegges flere funksjoner som styrker Kristiansand som Sørlandets hovedstad.

Blant andre beslutningsarenaer nevnes *Havneområdet* – dette som fremtidig utvikling.

Parkeringshus under torvene, er selvfølgelig også en beslutningsanledning, som har vunnet forståelsesterreng i denne sammenheng. Bare i den anledning (Torvet p-anlegg) er det flere møter og fura, hvor forskjellige aktører treffes/deltar, situasjoner som hver for seg kan utgjøre en beslutningsanledning.

Rådhuskvartal – administrasjonsbygg løsningen, her kunne aktørene ha kommet frem til enighet og benyttet seg av den muligheten med å bygge P-anlegget under Torvene samtidig som en bygger rådhuskvartalet.

”De (investorene) kom med forslag om et anlegg med innkjøring ned fra havna, gjennom bryggebakken og hvor en tok med seg både Nedre Torv og Øvre Torv, og ut i Festningsgata, vi har stort sett bare snakket om å ha et parkeringsanlegg under Øvre Torv, de ville ha det igangsatt samtidig med utbygginga av det nye rådhuset, men det toget er jo kjørt”(Politiker borgerligkoalisjon).

Min oppfatning av utsagnet over er at respondenten snakker på vegne av sitt nettverk og eller gruppering/koalisjon, siden han bruker ordet ”vi”, setningen: *vi har stort sett bare snakket om et anlegg under Øvre Torv*, av også av betydning, fordi resultatene fra voteringene i både Byutviklingsstyret (7 for 2 imot) 10.05.12 og Bystyret (32for 20 imot) 23.05.2012 viser at den borgerligkoalisjon i strid med administrasjonens anbefaling valgte enstemmig å åpne for p-hus under begge torvene, ikke bare under Øvre Torg.

Beslutningsanledningene i Torvet saken var åpen, som fremstilt over med mange aktører og problemer. Hadde den vært lukket (formannskapet med den borgerlige koalisjonen og teknisk sektor) kunne utfallet vært mer hierarkisk, men siden vi så flere ulike problemer og løsninger, bærer utfallet et annet preg.

Som søppelbøttemodellen viser er det tre mulige utfall som kommer ut fra aktiviserings og definerings prosess: 1) Problemløsning, 2) problemet blir oversett og 3) flukt fra problemet.

De to første anser jeg som relevante utfall i Torvet p-saken.

Problemløsning: dette forutsetter for det første at aktørene bruker nok energi og ressurser (for å finne løsninger og problemer som er til stede) og for det andre at det er problemer og løsninger til stede.

Begge forutsetningene synes oppfylt i denne saken, da det er nok av problemer, en del løsninger og aktører som har nok av energi og ressurser i med seg i beslutningsanledningen.

Viktigste problem: *stagnerende handel*, viktigste løsning: *parkeringshus under torvene*. Da bestemmer aktørene seg for det, og en har løst problemet. Utfallet er Problemløsning.

Problemet blir oversett: et beslutningstilfelle som kommer inn på en arena når det ikke er problemer til stede, og hvis en ikke ser problemet er det lett å ta avgjørelser, men innholdet i disse er tomme og ikke løser problemet. Flere av mine respondenter har innvendinger mot den forståelsen som går ut på at det er parkeringsplasser som er årsaken til stagnerende handel. Faren her er at en vedtar p-hus, men ikke løser problemet: stagnerende handel.

5.6 Planprosessen i et regimeteoretisk perspektiv

Som det fremgår av teori kapittelet kan det regimeteoretiske perspektivet brukes for å forstå fremveksten av enstemmighet om store prosjekter også innenfor en avgrenset territoriell kontekst, som for eksempel i en by eller kommune. Mitt hovedanliggende her er å analysere om utfallet av beslutningsprosessen om Torvet saken skyldes eksistensen eller etableringen av et kommunalt regime, i regimeteoretisk forstand.

Min analyse rundt spørsmålet om det finnes et regime og hvordan aktørene har påvirket planprosessen vil bli analysert av et sett faktorer som jeg også trakk fram i teorikapittelet (3.4.10 Implikasjoner til analysen), og som har stort sett å gjøre med problemperspeksjoner, ressurser og hvordan aktørene finner sammen, samt mulighet til å definere prosjektet og mulighet til å mobilisere andre.

5.7 Dagsorden

Hvordan havnet (den gamle ideen) Torvet p-anlegget igjen på dagsorden? Stone hevder at i kompen om den kommunale forståelsesmåten vil ofte en koalisjon av lokale næringslivsledere og kommunale ledere (valgte og ansatte) ha en tendens til å vinne. En gjennomgang av intervjuene med mine respondenter, de offentlige saksdokumentene og flere avis oppsalg (Fædrelandsvennen) i årene 2005-2009 viser at mye av bakgrunnen for at en begynte igjen å snakke om parkeringshus under torvene var fordi, handelsstanden opplevde at Kvadraturen ble svekket økonomisk, det forsvant veldig mye av handelen og menneskene som før gikk i sentrum, de merket veldig tydelig at Kvadraturen tapte handelandeler til fordel for Sørlandsparken. Spørsmålet var hvorfor folk reiste og handlet utenfor sentrum?

”En observerte flere tome lokaler i Kvadraturen og at det kom mindre folk enn før som handlet i sentrum” (Næringslivsaktør).

Uttalelsen viser hvordan handelsnæringene opplevde at det kom mindre folk til byen en før, butikker flyttet ut, denne oppfatningen er å finne blant flere av mine respondenter.

I følge noen av mine respondenter var det imidlertid tre andre hendelser, i tillegg til handelsproblemene, som næringslivet utnyttet for å sette Torvet p-anlegg på dagsorden.

Disse hendelsene som dominerte den offentlige debatten (flere års perspektiv) var følgende: 1) belønningsmidlene Kristiansand kommunen kunne søke om (Samferdselsdepartementet), 2) flere butikker som skulle åpnes på Sørlandsparken og 3) bompengesatsene som skulle økes fra daværende kr 10 per passering til dagens nivå. I tillegg var innfartsårene til Kristiansand annerledes (Baneheia tunnelen var ikke ferdig, E 18 østover var under bygging), trafikkaos og lange køer dominerte trafikkbildet i byen.

”det er klart for 10 år siden så var det en litt annen lyd, da var det det at Kvadraturen kveldes av biler, da skulle vi liksom ha bilene vekk, mens nå må vi legge til rette for bilene” (Politiker opposisjonen).

Uttalelsen syns å bekrefte det trafikale bildet, men viser også hvordan respondenten oppfattet daværende problemer, hvor bilen dominerte bybildet. Dette ligger såpass langt i tid, noe som kan gjøre at en glemmer hvordan ting var. Men respondenten syns å huske veldig godt daværende problemer i Kvadraturen.

Det første punktet som nevnt over (den eventuelle søknaden om belønningsmidler), ble dårlig likt av næringslivet, de fryktet ringvirkningene. I følge denne argumentasjonen ville det føre til at Kommunen måtte jobbe med drastiske tiltak for å få folk til å la bilen stå, utvidede gågater, miljøgater, fjerning av gateparkeringsplasser og rushtidsavgift.

Det andre punktet var de nye butikkene som skulle åpnes på Sørlandsparken, dette utgjorde også en bekymringsfaktor hos næringsdrivende i Kvadraturen.

Det tredje var de nye bompengesatsene som skulle komme, disse var også handelsfiendtlig, da 86 % av all handel skjedde ved hjelp av bil i følge Næringsforeningen (Fædrelandsvenne 12.01.2005). Alle punktene ovenfor ville i følge mine respondenter få ringvirkninger for handelen i Kvadraturen, og næringslivet fryktet disse ringvirkningene.

vi så en negativ trend i Kvadraturen, flere tomme lokaler, virksomheter flyttet ut til Sørlandsparken (Næringslivsaktør).

For det første tyder mine data på at i tillegg til handelssituasjonen, var det også de tre andre hendelsene, som kombinert med store avisoppslag, gradvis etablerte en forståelse av at handelen i Kvadraturen var truet og at en sto overfor en krise der noe måtte gjøres. Det ble altså med andre ord slått fast at en sto overfor en handelskrise.

”de mente det var det (mangelen på parkeringsplasser) som var grunnen til at handelen i Kvadraturen hadde gått tilbake” (Politiker opposisjonen)

”det ble sagt da at det var på grunn av parkeringa og at det var en av de store problemstillingene” (Politiker borgerligkoalisjonen).

For det andre var det næringslivets analyser/undersøkelser som slå fast at den naturlige grunnen til den stagnerende handelen var: manglende parkeringsplasser rundt ”City delen” av Kvadraturen. Intervjuutsagnene over syns også å påpeke det bildet som ble tegnet av næringslivet, og som gikk ut på at en viktig årsak på hvorfor folk reiste utenfor sentrum og handlet skyldes manglende parkeringsforholdene i sentrum.

Flere konkluderte med at folk reiste til Sørlandsparken, fordi det var gratis å parkere, parkeringsplassene var romslige og det var lett å komme til for de fleste, selv om dette medførte lenger kjøring. Kvadraturforeningens handelsundersøkelse viste at kundene oppga parkeringsproblemer som viktigste grunn til ikke å handle i Kvadraturen. (Fædrelandsvennen 19 Januar 2005)

Argumentene som støttet denne tankegangen med at parkeringsforholdene var årsak til at folk valgte å reise utenfor sentrum for å handle, ble styrket ytterligere da deler av den nåværende borgerlige koalisjonen begynte å skyldte på de siste års utviklings og parkeringspolitikk som en direkte årsak til dette.

”De fleste partiene har sett at den politikken som har vært ført, har fått uheldig konsekvenser for Kvadraturen, at nå må det gjøres et eller annet” (Politiker borgerligkoalisjon).

Og for det tredje at denne krisen trengte et symbol på at sentrum utviklet seg og at store og positive ting skjedde. Parkeringshust under torvene ble løsningen på problematikken og selve symbolet. Problemet som skulle løses var altså manglende parkeringer i ”City delen” av Kvadraturen.

”det var ikke bare vårt parti, det var flere partier som mente det samme som oss, de store utbyggingene i Sørlandsparken, har jo gått på bekostning av Kvadraturen” (Politiker).

Samhandlinger mellom næringslivsaktørene og høyre siden i politikken i årene mellom 2005 og 2009 syns å ha etablerte et forståelsemessig hegemoni av at p-anlegget var veldig viktig for handelen og for hele byen, og at man burde arbeide videre med å utrede alternativene for p-anlegg under Torvene.

Det er nettopp denne forståelsen som illustrer hvordan aktørene lykkes med å sette prosjektet på den lokalpolitiske dagsorden, denne forståelsen var også helt avgjørende for fremveksten av planprosessen med Torvet p-anlegg. Resultatet fra voteringen i Kristiansand Bystyre 2009 viser at et klart flertall vedtok å sette av penger til et forprosjekt for Torvet p-anlegg. Dette tyder på at flertallet av lokalpolitikere var innlemmet i næringslivets forståelse av parkeringsproblematikken.

Det er imidlertid flere som er imot det bildet som ble tegnet og den forståelsen og årsakene, Dette kommer til uttrykk gjennom flere intervjuer med mine respondenter. Flere påpeker at en del av løsningen på handelslekkasjene finnes hos næringslivet selv. En av dem underbygger det slik:

”jeg tror det handler mer om at de som driver forretninger i Kvadraturen, de må samkjøre seg, de må ha felles åpningstider, de må ha felles markedsføring, de må skape aktivitet og positivitet omkring det å handle i Kvadraturen, de gjorde det nå før jul, hadde en sånn aksjon, jule byen, kom til sentrum, og det var vellykket, og nå ser vi etter jul også så har handelen økt,

det er jo ikke flere parkeringsplasser nå, men nå øker handelen fordi det er mye aktiviteter, positiv omtale av Kvadraturen (Politiker opposisjonen).

Utsagnet kan imidlertid også bety at en anerkjenner argumentasjonen om at problemet stagnerende handel i Kvadraturen er til stede, men at det ikke er manglende parkeringsplasser som er årsaken til det.

5.8 Et enstemmig næringsliv?

Det som jeg mener kjennetegner næringslivet i Kvadraturen i denne saken, er den store oppslutningen om dette p-anlegget. Alle data jeg har tyder på at det rår stor enighet blant næringslivsforeningene om at dette p-anlegget må på plass, ingen syns å være i tvil om at dette vil bedre dagens handelssituasjon.

”samtlige har tro på dette anlegget” (Politiker opposisjonen),

”ja de står samlet om dette, og det har de gjort lenge” (Politiker opposisjonen).

Uttalelsene over styrker min oppfatning av det er stor oppslutning om Torvet p-anlegg. Samme inntrykket for man også ved å gå gjennom de høringsuttalelser fra disse næringslivsaktørene, som er kommet inn i forkant av sluttbehandlingen hos Plan og bygningssetaten.

Den enigheten er altså å spore blant samtlige næringslivsaktører og foreninger (som fremstilt lenger opp under aktørstrømninger). I tillegg til den oppslutningen jeg finner hos næringslivsaktørene, er den oppslutningen å spore også i kommunens egen næringssselskap (KNAS). Parkeringshus under Torvene fremstår som et prosjekt alle disse aktørene vil ha.

Næringsforeningene og deres engasjement i denne saken gir et bilde på hvor forankret Torvet p-anlegg er i disse kretsene. Mye av argumentasjonen for Torvet p-anlegg kan spores tilbake til disse foreningene. Næringslivets engasjement i denne saken representerer også den tyngde disse aktørene utgjør i Kristiansand, som går ut på å kunne definere problemer og prosjekter, for så å knytter disse til vekst og utvikling.

Til tross for den store enigheten som syns blant næringslivsforeningene i Kvadraturen, er det en del andre næringslivsaktører som er av den oppfatning av at Torvet p-anlegg fremstilles som viktigere enn den er for næringslivet, og kaller dette prosjektet for sløsing med offentlige midler.

Det er slett ikke alle næringslivsaktører som er enige om at dette vil gi Kvadraturen de musklene som trengs i forhold til Sørlandsparken, allikevel er det relativt få som har tatt til motmæle mot prosjektet, denne uenigheten fremkommer blant annet i flere avisartikler.

5. 9 Koalisjonsdannelse

Problemperspeksjoner er den første av de tre hovedfaktorene som Stone lanserte i sitt regime teoretisk produksjonsperspektiv. Sett i lys av regimeteori og ut fra problemperspeksjoner som tidligere fremstilt under problemstrømninger ser jeg kontorene av fire ulike koalisjoner i denne planprosessen. Med koalisjon her mener jeg allianse mellom partene, som ut ifra felles problemperspeksjoner har posisjonert seg i forhold til Torvet p-anlegg.

For det første ser vi koalisjonen som blir styrt av problemperspeksjoner som har med handelskonkurransen mellom Kvadraturen og Sørlandsparken, konkurransevilkår, økonomisk vekst(forretningsinteresser), disse perspeksjonene styrer stort dett denne koalisjonen, men også mål som å realisere Kristiansand som landsdelsenter er å spore. Her finner vi de sentrale næringslivsaktørene i Kvadraturen, gårdeiere, investorer og næringslivsforeninger.

Den andre koalisjonen består av politikerne, som vi ellers kjenner som den borgerlige styringskoalisjonen i nåværende periode i Kristiansand. Problemperspeksjonene hos disse er økonomisk vekst, flere arbeidsplasser realisering av landsdelshovedstaden med mer. Den består av H, FRP, KRF og V. Deres representanter utgjør flertallet i de politiske utvalgene.

Den tredje koalisjonen er styrt ut ifra problemperspeksjoner som har med miljø, klima og vern interesser å gjøre. Her finner vi både nasjonale og regionale myndigheter og andre høringsinstanser som forvalter verneinteresser og ikke minst en del av opposisjonen.

Den fjerde koalisjonen som har posisjonert seg i forhold til denne saken har å gjøre med overkapasitet på eksisterende parkeringsplasser og det økonomiske ved dette eventuelle nye anlegget. De sentrale aktørene her er Kristiansand Parkeringsselskap KF og Arbeider partiet (når det gjelder det økonomiske), selv om AP har innsett at dette er en tapt sak og vil gjøre det beste ut av situasjonen. Når det gjelder overkapasitet på eksisterende parkeringsplasser finner en her også en god del av den øvrige opposisjonen og de fleste i den tredje koalisjonen.

Det som er felles for den tredje og den fjerde koalisjonen er for det første klima, miljø og verneinteressene. For det andre motforestillinger til den fremstillinga av saken som går ut på at det er manglende parkering som er årsaken til den stagnerende handelen i Kvadraturen.

Den tredje viktigste felles argumentasjonen her er overkapasitet på eksisterende parkeringsplasser, og ønsket om å vurdere parkeringssituasjonen sett i fra et behovsperspektiv.

Problemperspeksjonene til den første og den andre koalisjonen (næringslivet og den borgerlige koalisjonen) har klare likhetstrekk å spore. Både ut i fra argumentene som blir brukt, som også er bakgrunn for hele saken og ut ifra måten de ser den generelle utviklinga av Kvadraturen.

Økonomisk vekst, handel, parkeringsrestriksjoner, parkeringsplasser er noen av nøkkel ordene som mine respondenter i de to respektive gruppene bruker. Felles prosjektet til disse to koalisjonene er å øke handelen i Kvadraturen og på den måten skape flere arbeidsplasser og økonomisk vekst samt å realisere Kristiansand som landsdelshovedstad, kulturhovedsted og turishovedsted.

”De borgerlige og næringslivet har tro på at flere parkeringsplasser kan være løsningen for handelslekkasjene” (Politiker opposisjonen).

Igjen tydeliggjøres hva den næringspolitiske koalisjonen har tro på. Ut fra det som skal løses, altså selve problematikken, ressursene som trengs for å løse dette og måten aktørene finner seg sammen på, har den borgelige koalisjonen og den næringslivskoalisjonen så mange likhetstrekk at jeg i denne oppgaven velger å kalle disse to gruppene med en felles betegnelse: den næringspolitiske koalisjonen.

5.10 Ressurser

Ressurser næringslivet rår over er av stor betydning både for samfunnet og kommunen, og ikke minst for den generelle utviklingen i Kristiansand. For kommunen betyr dette uerstattelige ressurser, arbeidsplasser, skatteinntekter mm.

”et av hovedpoengene med hele planprosessen er å vise de som driver næringsvirksomheten i Kvadraturen, at vi som politikere, vi ønsker å støtte de” (Politiker borgeligkoalisjon).

Uttalelsen kan tolkes på flere måter, Denne borgerlige koalisjonen utgjør flertallet i alle de politiske utvalgene i Kristiansand kommune, og har styrt byen gjennom mange år, de har legitimitet til å styre utviklinga. De er jo i høyere grad styrt av markedsøkonomien og vil gjøre sitt beste for å vise både næringslivet og innbyggerne i Kristiansand at de støtter prosjekter som knyttes til vekst og utvikling.

Men dette kan også tolkes slik at den politiske koalisjonen mangler økonomiske ressurser for å realisere dette anlegget, siden de har bestemt seg for det, og vet hvor de kan finne ressursene som trengs for å få dette til. Som nevnt tidligere har den økonomiske siden ved dette p-anlegget også vært en av årsakene til at Kristiansand kommune aldri har realisert denne gamle ideen.

Hadde den borgerlige koalisjonen måtte sette av offentlig midler til utbygging av dette parkeringshuset, ville det ha gått på bekostning av andre offentlige oppgaver, og kunne fort ha blitt et økonomisk problem som hadde vært vanskelig å svelge, selv med et så klart flertall som de har i bystyret. Det er ingen tvil her på hvor en kan finne ressursene, som trengs for å løse problemet. Ressursene er det som utgjør den andre hovedfaktoren i Stone`s regimeteoretiske perspektiv, med andre ord er ressursene en viktig faktor som danner grunnlaget for å etablere et regime.

5. 11 Vekstimpuls

Overskriften over refererer til at Torvet p-anlegget anses av flere av mine respondenter som en investering som vil bidra til vekst og vitalisering av bylivet i Kristiansand. Molotch (1976) hevder at sentrale deltakere i kommunale vekstmaskiner (i tillegg til politikere og lokale media) er næringslivsledere som har egeninteresse i utbyggingsprosjekter. Disse aktørene spiller ofte på lokalpatriotisme i arbeidet med å få lokal støtte om vekst prosjekter.

”Det er næringslivet og borgerne som skal nytte godt, de er de vinnende interessene da, det er jo en selvfølge at gårdeierne rundt også vinner på det, vi lever i en by”(Politiker borgerlig koalisjon).

Lokal og kommunal suksess måles ofte i økonomisk vekst og fremgang. Økonomiske vekst blir ofte oppfatet som et overordnet mål for lokale og kommunale politikere, streben etter vekst og utvikling preges ofte av næringslivets ønsker og interesser. Torvet p-anlegg kan på mange måter knyttes til vekstfilosofien, blant annet i form av mer liv i sentrum, by vitalisering og flere aktiviteter, samt ved at det blir lettere for befolkninga å reise til sentrum og handle.

”de tror dette kan få flere mennesker til byen, å øke handelen i kvadrature ”(Politiker opposisjonen)

Igjen tydeliggjøres forventningene som blir lagt dette prosjektet. Næringslivets nettverk, kunnskap og posisjon representerer en tyngde i denne planprosessen, at de har tro på Torvet p-anlegg, bidrar til troverdighet og realisme. Ved at næringslivet knytter troverdighet til Torvet p-anlegg styrkes forståelsen av viktigheten for dette prosjektet.

Mye tyder på at den næringspolitiske koalisjonen så store fordeler med å bygge parkeringshus under torvene. Flere folk ville komme til sentrum i stedet for å kjøre til Sørlandsparken. Man slapp all den lettekjøringa etter ledige parkeringsplasser, og som resultat av ble det også mindre farlige utslipp i Kvadraturen.

Forventingene over syns imidlertid å stå i kontrast med parkeringspreferansene som parkeringsutredningen avdekker (som beskrevet i gjennomgangen av planprosessen i forrige kapitlet) at kundene hadde gateparkeringer som sitt første valg, selv om parkeringsavgiftene favoriserte parkeringshusene.

At aktørene arbeidet sammen for å realisere parkeringshuset og at denne samhandlinga dannet en forståelse av at dette var viktig for "City delen" tyder på at vi beveger oss retning av det regimeteoretikerne definerer som en vekstmaskin.

"skal vi klare å snu denne trenden så er et parkeringshus under torvene helt nødvendig"
(Politikker borgerligkoalisjon)

Jeg mener politikernes oppfatning danner et bilde av den forståelsen som har utviklet seg i denne saken. Jeg oppfater at forståelsen dreier seg om de store ringvirkningene som parkeringshuset under tovene vil gi. Denne forståelsen kommer tydelig til uttrykk hos flere av mine respondenter.

"De som er for dette parkeringsanlegget anlegget, de tror det er det som skal til for å styrke Kvadraturen, og det har de jo ment lenge" (Politiker opposisjonen).

Som fremstilt ovenfor, er det åpenbart at den næringspolitiske koalisjonen anser byggingen av Torvet p-anlegg som svært viktig. Gjentatte ganger argumenterer mine respondenter for viktigheten av å kunne parkere nært inntil "City delen" av Kvadraturen. P-anlegget fremstår åpenbart som et tiltak for å styrke handelen, samt sikre vekst og videre utvikling av denne bydelen.

5. 12 Motstand

Hvordan kan en forklare at bystyret i Kristiansand støtter fullt ut planene om et nytt parkeringshus i hjerte av Kristiansand by? mens offisielle tall viser tydelig overkapasitet på eksisterende parkeringsplasser og hvor en bryter med tidligere vedtekter der antall parkeringsplasser i Kvadraturen ikke skulle økes.

Som beskrevet tidligere under problemstrømninger, har mye av motstanden i denne saken dreid seg om overkapasitet på eksisterende anlegg samt klima og miljømål. Her var det en rekke aktører som ønsket Torvet p-anlegg vurdert ut fra et behovs perspektiv, altså hvorvidt det var behov for flere parkeringsplasser. Disse har ikke vunnet frem, fordi for den næringspolitiske koalisjonen har klart å dekkle disse to viktige argumentene. Torvet p-anlegg er viktigere for Kristiansand som landsdelssenter, den skal vitalisere "City delen" av byen og gjøre den mer tilgjengelig for allmennheten.

"det er ikke alle som er enige i at det er parkeringshuset som er det beste middelet" (Politiker borgerligkoalisjon).

Uttalelsen over styrker min oppfatning om at til tross for den store enigheten som er å spore i den næringspolitiske koalisjonen er enda ikke forståelsen av at p-huset må komme, godt forankret i alle politiske krets.

"når vi nå ser en svak endring i den negative trenden av handelen i Kvadraturen, aktiviteten i Kvadraturen øker, selv om vi ikke har fått nytt parkeringshus under torvene, så kan det godt hende at de skjønner at det ikke er mangel på parkering som er problemet" (Politiker opposisjonen)

Her reiser respondenten igjen innvendinger mot den forståelsen som er knyttet til manglende parkeringsplasser som årsak til stagnerende handel. Miljøpartiet de grønne og partiet Rødt har markert seg i denne saken både i de politiske utvalg, og gjennom media, imidlertid viser flere voteringer at deres stemme ikke har blitt hørt i denne saken.

I sist bystyre møte 23.05.2012 om Torvet saken ble det fremmet forslag om folkeavstemning av miljø partiet de grønne(MDG). De mente dette var så viktig at man måtte ha folkets mening om saken. Forslaget ble nedstemt med 48 stemmer mot 4.

”Det er jo et klart politisk flertall for å bygge dette anlegget, og da mener vi at dersom det først skal bygges, så vil vi gjerne være med og påvirke hvordan det skal bli, for eksempel at de bygger kun under Øvre Torv, slik at vi kan begrense arealbruken mest mulig” (politiker).

Opposisjonens motstand syns å være svak denne saken, dette kan skyldes i at de borgerlige som styrer i Kristiansand har et krystallklart flertall i de forskjellige utvalgene og formannskapet. En del av opposisjonen syns å prøve å gjøre det beste ut av situasjonen. For eksempel å få til det minste utbyggings alternativ og dermed minst mulig inngrep i terrenget.

”anlegget vil videre kunne betjene: kulturliv, bevertning, arbeidsplasser og administrasjon”

En av mine respondenter hadde en klar oppfatning om at argumentene: for å bygge p-huset hadde blitt tillagt prosjektet etter at noen hadde bestemt seg for et positivt vedtak om p-hus, argumentene var blitt tillagt prosjektet også med tanke på å gjøre motstanden mindre, da anlegget skulle fremstå som et tiltak som kom alle til gode, på denne måten, i følge respondentene, dyrket de (den næringspolitiske koalisjonen) frem et politisk prosjekt.

”dette (p-hus under torvene) har vi også lagt i vårt partiprogram” (politiker borgeligkoalisjonen)

Dette syns å illustrere hvordan p-anlegget har hatt sterke representanter i den kommunale styringskjeden og at flere av politikerne har jobbet for å få dette til. Torvet p-anlegg har hatt klare talsmenn innad i kommunen (gjennom de forskjellige politiske utvalgene). Oppslutning rundt p-anlegget er stor og ønsket om å bygge p-anlegget for å støtte næringslivet kan sies å være forankret blant den politiske eliten som styrer Kristiansand.

5.13 Påvirkningskraft

Næringslivsaktørene syns å ha vært aktive i lobbyvirksomheten for p-hus under torvene, med dette formålet ble det arrangerte flere møter mellom ulike aktører i Kristiansand. De hadde blant annet flere møter med administrasjonen, med ingeniørvesenet, med parkvesenet og ikke minst med politikere i kommunen. Som et eksempel på dette trekker en opposisjonspolitikker frem dette:

”de har vært veldig pågående, ivrige etter å vise at dette lar seg gjøre, dette er fornuftig, dette vil styrke Kvadraturen, de driver jo lobbyvirksomhet ja, det gjør de” (Politiker opposisjonen).

”Vi har hatt besøk på vårt gruppemøtte av representanter for handelsnæringen, de er flinke til å argumentere”(Politiker opposisjonen).

Igjen er det spor av lobbyisme i uttalelsen. Denne type aktivitet synes å ha vært utbredt i Torvet saken. Dette styrker min oppfatning av at næringslivet har søkt å mobilisere politikere, for å få de til å støtte saken, uttalelsene etterlater lite tvil om næringslivets mål i denne saken, i tillegg viser de hvor engasjerte de har vært i arbeidet med å definere prosjektet, samt mobilisere politikere.

I hvilken grad skal politikere ikke bli påvirket? Eller få fakta informasjon? det er jo ofte fakta informasjon vi snakker om. Vi diskuterer med politikere og ikke minst administrasjonen, fordi vi er aktører i byen, vi har direkte dialog med politikere og administrasjon, og vi sier hva vi mener”(Næringslivsaktør).

Gjennom å mobilisere den borgerlige koalisjonen har næringslivet overlat mye av arbeidet over til politikerne. Denne store politiske oppslutningen i den borgerlige koalisjonen synes å ha fått næringslivet til å gå målrettet i sin felles aktivitet der motstanden har vært markant, nemlig i de andre partiene som har vært skeptiske til dette anlegget og i selve kommune administrasjonen. Det eksisterer nære bånd mellom aktørene ellers og i kraft av sine posisjoner og deres medlems masser har alle påvirkningskrefter i Kristiansand. Samtidig har de etablert en felles forståelsesmåte som motstanderne av p-anlegget ikke makter å endre.

5.14 Konflikter?

Som fremstilt tidligere i gjennomgangen av planprosessen med Torvet p-anlegg viser det empiriske materialet tydelig konflikter mellom lokal politikere og regionale myndigheter. Dette forekommer gjennom flere uttalelser og av flere respondenter og ikke bare i anledning Torvet saken. Da dette ikke har vært oppgavens fokus, velger jeg å nøye med det.

6.0 Kapittel 6 – Avslutning

I denne masteroppgaven har jeg analysert hvordan en konkret planprosess i Kristiansand kommune har foreløpt. I dette kapitlet ønsker jeg å oppsummere oppgaven, samtidig som jeg vil prøve å besvare problemstillinga.

Fokuset har vært rettet mot interessene og aktørene som på ulike måter har vært involvert i planprosessen, dette har så langt vært avgjørende i beslutningene om Torvet p-anlegg. Det jeg la særlig vekt på, og som også har stått sentralt i analysen var samspillet mellom aktørene og hvordan det kan ha bidratt til å sette prosjektet på den lokalpolitiske dagsorden.

Jeg forsøkte videre å belyse i hvilken grad dette samspillet var med på å etablere et forståelsesmessig hegemoni knyttet til vektlegginga av Torvet p-anlegg. Teoriene har vist seg å være relevante for å vise hvordan en gammel ide, som antagelig oppsto i kommunens administrasjon for flere år siden, ble koblet til en ”ny” problematikk og fikk bred støtte i store deler av næringslivet og de politiske partiene i Kristiansand. I tillegg til etableringen av et forståelsesmessig hegemoni har jeg analysert hvordan denne eliten klarte å knytte vekstimpulser til Torvet p-anlegg og hvordan motstanden mot dette ble håndtert.

Jeg vil i dette avsluttende kapitlet drøfte og oppsummere de sentrale faktorene jeg trakk frem i teorikapitlet. Disse faktorene omhandlet: 1) problemperspeksjoner, det problemet som skal løses 2) Ressurser, hvilke ressurser trengs for å løse problemet og hvem har ressursene? og 3) transaksjonskostnadene, hvor lett eller vanskelig er det for dem som har ressursene å finne sammen om problemet? Videre drøfter jeg vekstimpulsene og håndtering av motstand knyttet til Torvet p-anlegg, før jeg avslutningsvis trekker noen slutninger.

6.1 Problemperspeksjoner

Mine funn tyder på at næringslivsaktører har i stor grad lyktes i å involvere relevante politiske aktører som i kraft av sine ressurser, posisjoner, innflytelser og kunnskap har styrket legitimiteten i denne planprosessen. Dette har etter min mening ført til en utvidelse av argumentasjonen for Torvet p-anlegg samt gjort motstanden mot prosjektet betydelig mindre.

Allerede før nåværende planprosessen var i gang mener jeg at vi kan se en felles problemperspeksjon og konturene av en gradvis samstemt styringskoalisjon i regimeteoretisk forstand, ved at det som skulle løses var forankret både blant ledene næringslivsaktører og blant ledene politikere.

Mine funn tyder på at i forkant av Bystyrevedtaket (2009) var det utviklet en forståelse av at et parkeringshus under torvene var et helt nødvendig tiltak for å styrke handelen i Kvadraturen, da en sto overfor en situasjon med stagnerende handel, dette som resultat av parkeringspolitikken som var ført de siste årene og parkeringssituasjonen i "City delen" av byen.

6.2 Ressurser

Det som er avgjørende for hvorvidt utfallet av denne planprosessen skyldes opprettelsen eller eksistensen av et regime handler i stor grad om det politisk-administrative apparatet måtte søke ut av organisasjonen for å sikre de nødvendige ressurser for å nå sine mål. Ressursene som trengs for å løse et problem er nummer to i Stones tre hovedfaktorer som former et regime. Hadde det bare vært en aktør som var dominerende og alene i stand til å nå sine mål, ville det ikke vært noe grunnlag for å etablere et regime.

Medlemmene i koalisjonen for Torvet p-anlegg utgjør og representerer en rekke ulike ressurser. Politikerne i Kristiansand bruker sin institusjonelle makt til å fremheve Torvet p-anlegg som et prosjekt som nærmest et samlet næringsliv i Kvadraturen ønsker. Symbolverdien av denne fremhevelsen er viktig for å illustrere oppslutningen rund Torvet saken.

Næringslivsaktørene på sin side er i besittelse av kunnskap, nettverk og ressurser som til sammen utgjør betydelige påvirkningskrefter i kommunen. De økonomiske ressursene disse besitter er svært viktig for Kristiansand kommune. Jeg mener at næringslivsforeningene i kraft av medlemsmassene og de økonomiske ressursene disse til sammen utgjør har en sterk stilling i Kristiansand og at de i høyeste grad kan (delta i utvikling av) påvirke politikktutforming.

Med andre ord er ressursene som ovennevnte aktører representerer avgjørende for å realisere Torvet p-anlegg, da et offentlig privat samarbeid er den mest sannsynlige formen for å realisere dette prosjektet, hvorvidt dette er sløsing med offentlig midler eller ei er et annet spørsmål, men på denne måten får politikerne (med begrensede økonomiske ressurser) større handlingsrom og investorene får realisert sine prosjekter og investeringsplaner.

6.3 Transaksjonskostnader - finne sammen?

Som påpekt tidligere i denne oppgaven er nærheten mellom offentlig og privat sektor i Kristiansand kommune stor. Kommunens oppgave er å forsvare og ivareta fellesskapsinteressene. Dette representerer utfordringer etter min mening, fordi høyresiden som styrer Kristiansand er betydelig mer markedsorienterte enn motstanderne i denne saken. KNAS kan som nevnt tidligere være en mulig utbygger, eventuelle tap ved investering i Torvet p-anlegg, vil gi mindre utbytte fra KNAS tilbake til bykassa. Spørsmålet her er om offentlig eide selskap representerer fellesinteressen? og eventuelt om de også må tåle offentlighetens innsyn og kontroll over eierskapet?

Torvet p-anlegg aktualiserer på mange måter denne problematikken som går ut på at kommunen skal ivareta innbyggernes interesser, samtidig som en prøver å balanse dette mot bedriftsøkonomiske hensyn.

Regimeteori påpeker at det kan være vanskelig å identifisere relasjonen mellom medlemmene i et regime, fordi mye av kontakten mellom medlemmene ikke foregår i det offentlige rom. Mine funn viser imidlertid at mye av kontaktene mellom medlemmene i Torvet saken har foregått i nettopp offentlige, så vel som i andre arenaer.

Men mye av kontakten mellom medlemmene har også foregått på andre delvis uformelle arenaer. Dette kan kanskje også skyldes i at Kristiansand som by ikke er så stor, og at mine respondenter har vært aktive både i politikken og i næringslivet i flere år, og dermed kjenner de fleste hverandre og treffer hverandre i andre sosiale sammenhenger.

Mine funn viser at det foreligger nær samarbeid mellom de kommunale politikerne og de eksterne næringslivsaktørene. Når et partnerskap først er etablert så er det små transaksjonskostnader med å få det opp igjen på andre prosjekter, men ettersom dette er en studie av en konkret planprosess innenfor et gitt tidsrom, er jeg i tvil om jeg kan hevde at det jeg i analysen deler kalte den næringspolitiske koalisjonen er en vedvarende allianse.

6.4 Vekstimpulser

Regimeteori vektlegger såkalte vekstmaskiner som ofte involverer et bredere spekter av politikkkutforming enn kun ved et enkelt prosjekt som i dette tilfelle. Med andre ord vil en vekstmaskin involvere eller ha i sikte flere aspekter av politikkkutforming enn kun en enkeltstående sak.

Mitt inntrykk er at nettverket knyttet til Torvet p-anlegg bærer preg av både instrumentell og symbolske regimer. Instrumentell fordi flere av respondentene mine er veldig opptatt av dette konkrete prosjektet som Torvet saken er, de ser på dette som ”noe” stort som skal realiseres.

Jeg hevder at Torvet saken står sterkere med god hjelp og positiv opinionsdannelse fra lokale media, som er en monopolavis i regionen og har interesser i Torvet, da de eier et bygg, samtidig som det lokale media ikke kan sies å ha undertrykket motstanderne i denne saken. Mine funn tyder på at aktørene også søker å endre utviklingen i kommunen, da det er misnøye rundt føringene som legges på forskjellige offentlige planer og som går ut på etasjehøyder, antall parkeringsplasser for gårdseierne med mer dette begrenset til ”City delen” av Kvadraturen.

For flere av mine respondenter som er for Torvet p-anlegg, er også selve språket og retorikken veldig viktig, de er opptatt av lokal identitet. Prosjektet forbindes ofte med gode fremtidige intensjoner, gode mål preger den politiske språkbruken, motivet for å delta her syns forbundet med lokalpatriotiske forhold. Videre er vekstimpulser viktig og de er ganske sikre på at parkeringsanlegget under Torvet vil øke omsetningen og gi muskler i forhold til Sørlandssenteret samt vitalisere bylivet, noe som også er i tråd med deres landsdelssenter visjoner.

På bakgrunn av dette mener jeg koalisjonen eller nettverket knyttet til Torvet saken bærer preg av det litteraturen beskriver som symbolsk regime. Jeg er i tvil om dette også kan karakteriseres som en vekstmaskin, selv om mye som kommer frem av respondentene involverer også andre aspekter ved politikktutformingen enn den konkrete planprosessen berører.

6.5 Motstand

I forkant av denne studien fikk inntrykk av at det eksisterte mye motstand mot Torvet p-anlegg. Dette inntrykket fikk jeg gjennom både lokalavisen og samtaler med personer i Kristiansand. Gjennom datainnsamlingen oppdaget jeg også at det var betydelig motstand mot Torvet p-anlegg. Argumentene var mange og forskjellige, og dannet for meg et bilde av at det var flere aktører som brukte de samme argumentene.

I etterkant når jeg gikk gjennom utsagnene til respondentene mine er det tydelig at den motstanden som har vært knyttet til p-anlegget ikke syns å ha vunnet frem. Dette styrkes av de siste voteringene i Byutviklingsstyret 10.05.2012 (7 for 2 imot) som åpnet for utbygging

under begge torvene og Bystyret 23.05.2012 (46 for 6 imot) et parkeringshus under Øvre Torv, og (32 for 20 imot) stemte for et parkeringshus under både Øvre og Nedre Torv.

Flere av mine politiske respondenter ga klart uttrykk for, og hevdet at mye av motstanden dreier seg om manglende evne til å erkjenne viktigheten av dette anlegget både for handelen og for bylivet generelt. Dette kan tyde på at det er sprik mellom kampene om selve forståelsen av hva som er viktig for byen generelt.

En slik type argumentasjon er drøftet av Bent Flyvbjerg (1999) sin studie av Ålborg prosjektet, og han problematiserer oppfatningen av forholdet mellom makt og kunnskap i planprosesser. Han henviser til Francis Bacons oppfatning om at kunnskap er makt. Flyvbjerg påpeker på sin side at makt definerer også kunnskap vel så mye som kunnskap baner vei for makt og knytter dette til begrepet rasjonalitet som er basert på Foucaults oppfatning av at makt finnes i alle situasjoner. I følge denne argumentasjonen handler rasjonalitet om hvem som definerer hvilken rasjonalitet som skal ligge til grunn. Selv om makt i moderne samfunn er mangfoldig, diskret og skjult, så må det nødvendigvis ikke ses på som negativ, fordi makt muliggjør handling og forandring.

Funnene mine tyder på at koalisjonen for Torvet p-anlegg har lyktes i å dekkle de to aller viktigste argumentene som motstanderne brukte, nemlig overkapasitet på eksisterende parkeringsplasser i Kvadraturen og lokale klima og miljøforpliktelser. Studien viser tydelig at aktørene som arbeider for Torvet p-anlegg har mer makt enn de andre aktørene, både til å definere hvilke argumenter som har gyldighet og til å handle konkret.

6.6 Konklusjon

Jeg innleder den avsluttende delen av oppgaven med å igjen ta en titt på problemstillingen for å komme med en konkluderende oppsummering:

”Hvilke interesser og aktører har påvirket planprosessen og de politiske vedtak om Torvet p-anlegg”

Hovedfunnene i oppgaven tyder på at næringsinteressene og det jeg kalte den næringspolitiske koalisjonen i stor grad har påvirket denne planprosessen og de politiske vedtak om Torvet p-anlegg. Ved hjelp av regimeteori viser jeg hvordan den koalisjonen som utgjør en sterk gruppe aktører lykkes i å *definere virkeligheten*, som Flyvbjerg (1991)

uttrykker det. Jeg hevder at Torvet p saken involverer aktører uten demokratisk mandat som i aller høyeste grad kan påvirker dagsorden i Kristiansand kommune.

Mine funn tyder på at påvirkningen har i stor grad skjedd som press utenfra mot systemet, og ikke minst som press mot politikere. Denne studien avdekker også at politikerne i liten grad har fulgt administrasjonen i denne saken, press utenifra syns å ha gitt resultater. Jeg mener utfallet av beslutningsprosessen så langt i denne saken (som åpner for parkeringshus under begge torvene) er en direkte følge av påvirkningskreftene og lobbyismen som er drevet i forkant av beslutningene.

Et klart funn i denne studien er også det som kan karakteriseres som konflikter mellom fag fylkeskonservatoren og fylkeskommunens miljøavdeling versus Kristiansand ledene politikere, eller kommune politikere versus fylkespolitikere. Med bakgrunn i dette funnet reiser jeg følgende spørsmål: Hvilke aktører får gjennomslag i politikktutforming i Kristiansand? Er politikere i Kristiansand i utakt med lokale og nasjonale vernehensyn og lokale og nasjonale føringer for klima og miljøpolitikk? Eller er nasjonale og fylkeskommunale miljømyndigheter i ferd med å overkjøre det lokale demokratiet?

Dersom Torvet p-anlegg realiseres er dette etter min mening som et resultat av at det har utviklet seg et forståelsesmessig hegemoni om at parkeringsforholdene var en hovedårsak til den stagnerende handelen og at parkeringshuset under torvene er viktig for handelen og Kristiansands veks og utvikling. Jeg vil gjerne fremheve Torvet saken som et eksempel på de utfordringer som preger planprosesser og planlegging og demokrati generelt i vår tid.

Kilder:

- Amdam, Jørgen & Vegglund, Noralf (1998): Teorier om samfunnsplanlegging, Oslo: Universitetsforlaget AS
- Andersen Ole Johan og Asbjørn Røiseland (2008) (red.) Partnerskap problemløsning og politikk Fagbokforlaget
- Berg, Bruce L. (2001). Qualitative Research Methods for Social Sciences. Boston: Allyn and Bacon
- Baldersheim-Harald Lawrence E. Rose (2005) (red) Det kommunale laboratorium 2. utgave 1 opplag Fagbokforlaget Bergen
- Cohen Michael D; James G. March; Johan P. Olsen A Garbage Can Model of Organizational Choice Administrative Science Quarterly, Vol.17, No 1. (Mar., 1972), pp.1-25.
- Christensen Tom, Egeberg Morten, Larsen Helge O., Lægreid Per, Roness Paul G. (2007) Forvaltning og politikk, Universitetsforlaget AS
- Dahl, Robert A (1961): Who governs? Democracy and power in an American city. Yale University press
- Engelstad, Fredrik (2010): Rom med utsikt. Om å studere samfunnets toppsjikt. I: Album, Dag, Marianne Nordli Hansen og Karin Widerberg (red.): Metodene våre. Eksempler fra samfunnsvitenskapelig forskning. Oslo. Universitetsforlaget
- Eriksen, Roy m.fl, (2010) : <Hvem eier byen?>” Novus AS
- Flyvbjerg, Bent, (1991, 1 utgave, 8. opplag 1999): Rationalitet og magt - bind 1: Det konkrete vitenskap, Danmark: Akademisk Forlag
- Fimreite, Anne Lise & Medelan, Tor (red) (2005): Governance i norske byer - mellom offentlige styring og privat initiativ, Oslo: Spartacus forlag
- Flick, U., v. Kardoff, E., Keupp, H., v. Rosenstiel, L. & Wolff, S (red.). (1991). Handbuch qualitative Sozialforschung. Munchen: Psychologie Verlag Union.
- Holme Idar Magne & Bernt Krohn Solvang (2004) Metodevalg og Metodebruk Tano AS 4. opplag

- Higdem, Ulla (2009b): "Governance og partnerskap i offentlig forvaltning og planlegging i Norge". Artikkel i tidskriftet "Kart og plan". Fagbokforlaget
- Healey, Patsy (2006, 2nd edition): Collaborative Planning – Shaping Places in Fragmented Societies, Palgrave Macmillan
- Hellevik, Ottar (2006) Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap 7.utgave 3. opplag Universitetsforlaget Oslo
- Hunter, Floyd (1953): Community Power Structure. University of North Carolina Press
- Holsen, Terje (2007) Fysisk planlegging mellom offentlig styring og privat initiativ
- Jacobsen Dag Ingvar(2008) Organisasjonsendringer og endringsledelse 3.opplag John Grieg AS,Bergen
- Jacobsen Dag Ingvar(2005) Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. Kristiansand Høyskoleforlaget
- Johannesen, Asbjørn-Tufte,Per Arne-Kristoffersen, Line (2004): Introduksjon til samfunnsvitenskapelige metode, Oslo: Abstrakt Forlag AS
- Kvale, Steinar (2009) Det kvalitative forskningsintervjuet Gyldendal Akademisk 12 opplag
- Lyngstad Rolv (2003) Makt og Avmakt i Kommunepolitikken Rammer, aktører og ideologi i det lokale folkestyret Fagbokforlaget Vigemostad & Bjærke AS
- Lukes, Steven(ed) (1974) Power a radical view, Macmillan
- Mossberger, Karen (2009): Urban Regime Analysis I: Davies, Johnatan S.& David L.
- Imbrosico (2009): Theory's of Urban Politics. Second Edition London. SAGE
- Moloch, H(1976):The city as a Growth Machine: Towards a Political Economy of Place. I The American Journal of Sociology, Vol.82, NO.2.s 309-332.
- March,J.G. og J.P.Olsen (1979): Ambiguity and Choice in Organizations. Oslo: Universitetsforlaget.
- NESH (red.).2006. Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi. Oslo: De nasjonale forskningsetiske komiteer.

Nilsen Julie (2008) Planlegging og makt- En case studie av planlegging i Kristianstad

Peterson, Paul E.(1981): City Limits. University of Chicago Press

Rasch Bjørn Erik "Garbage Can" modellen i metodologisk belysning

Ringdal, Kristen. (2007): Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode. 2. utgave. Bergen. Fagbokforlaget.

Repstad Pål (2007): Mellom nærhet og distanse Kvalitative metoder i samfunnsfag 4.reviderte utgave Universitetsforlaget

Rønning Rolv (2005): Vårt politiske Norge, En innføring i stats og kommunalkunnskap 3.utgave Fagbokforlaget.

Sager,Tore (1991)- Planlegging med samfunnsperspektiv: analysemetode Tapir - Trondheim

Sigmund Grønmo (2007) Samfunnsvitenskapelige Metoder Fagbokforlaget 2.opplag

Stoker,G og Mossberger, K (1993): Urban regime theory in comparative perspective. I Environment and Planning C: Government and Policy, Vol.32, s.195-212

Stone,C N (1989): Preemptive Power:Floyd Hunter's "Community Power Structure" Reconsidered. I American Journal of Political Science, Vol.15, No.1..s.82-104.

Stone, C.N (1993): Urban Regimes and The Capacity to Govern:A political Economy Approach. I Journal of Urban Affairs, Vol.15,NO 1.s.1-28.

Thagaard Tove (2009): Systematikk og innlevelse En innføring i kvalitativ metode 3.utgave Fagbokforlaget.

Østerud Øyvind (2002) Statsvitenskap: Innføring i politisk analyse. Oslo: Universitetsforlaget

Wærness Stadler Marit (2007): idunn.no – tidsskrifter på nett /Stat & Styling/ 2007 / Nr 02/ GARBAGE CAN

Aarsæther Nils - Aksel Hagen (2001) Planlegging.no! Innføring i samfunnsplanlegging Kommuneforlaget AS Oslo

Aarsæther Nils (red)(1992): Samfunnsplanlegging – lokalt – nasjonalt - globalt Oslo: Kommuneforlaget

SAKSDOKUMENTER:

Sak 201010673-3/IBK Torvet parkeringsanlegg - Varsel om oppstart av planarbeid

16.12.2010 By og samfunnsenheten Kristiansand kommune

Sak 201010673-28 Torvet parkeringsanlegg Detaljregulering, Vedtak av Planprogram

17.02.2011 Byutviklingsstyret Kristiansand kommune

Sak 2011066619 Saksprotokoll Interpellasjon vedrørende ”Økt forurensning i miljøbyen

Kristiansand” 11.05.2011 Bystyret Kristiansand kommune

Sak 201010673-49 Detaljregulering, Vedtak av revidert planprogram. Valg av alternativ

atkomst. 23.06.2011 Byutviklingsstyret Kristiansand kommune

Sak 201010673-70 Torvet parkeringsanlegg. Detaljregulering. Sluttbehandling Saksgang

Byutviklingsstyret, Bystyret saksbehandler: Ingvald Kårikstad ved Plan og bygningsetaten

INTERNETTKILDER:

<http://www.idunn.no/ts/stat/2012/01/art04?mode=print&skipDecorating=true&textSize=>

<http://kristiansand.kommune.no/PageFiles/19713/Torvet%20-%20planprogram.pdf>

http://www.kristiansand.kommune.no/PageFiles/27819/10_Christiansholm-kalkyle-110615.pdf

<http://www.kristiansand.kommune.no/PageFiles/19713/Torvet%20-%20Rapport%20fase%201%20-%202015-12-2010.pdf>

<http://www.kristiansand.kommune.no/PageFiles/19713/Torvet%20-%20RapportPalt.lokal.pdf>

http://pa.kristiansand.kommune.no/politiske_filer/0%5CVEDLEGG%5C2011057664-972170.pdf

http://www.kristiansand.kommune.no/PageFiles/27819/9a_Forprosjekt-rapport_2011-05-16.pdf

http://www.uia.no/no/portaler/aktuelt/kronikker_og_artikler/er_det_marked_for_200-300_nye_butikker

<http://www.fvn.no/nyheter/Frykter-at-Kvadraturen-kveles-2054161.html>

<http://www.fvn.no/lokalt/kristiansand/Handelsstanden-jubler-1829431.html>

Intervjuguide:

- På hvilken måte er du/dere involvert i prosessen med reguleringsplanen for Torvet parkeringsanlegg?
- Deres erfaring med slike prosesser fra tidligere? Teknisk kunnskap? Politisk kunnskap/erfaring?
- Når kom du/dere inn i denne prosessen? Hvordan skjedde det?
- Hvilken rolle hadde du/dere i denne planprosessen?
- Hvilke løsninger bar du med deg inn i prosessen? Hvilke problemer definerte du inn i prosessen?
- Hvem mener du hadde muligheten til å definere prosjektet fra starten av?
- Har du/dere skiftet standpunkt under denne prosessen? Når i prosessen? Årsak?
- Hadde du/dere kontakt med andre aktører i denne planprosessen?
- Er det noen deltakere/aktører som har vært med som har trukket seg ut? Hvorfor trakk de seg ut?
- Hvem føler du hadde størst gjennomslagskraft i beslutningsprosessen og de politiske vedtak om denne saken? Hvordan? Hvorfor?
- Hvilke interesser har påvirket planprosessen etter din mening?
- Kan du/dere si litt om media dekning av denne saken?
- Opplevs denne prosessen som ryddig/ærlig?
- Er det andre forhold du vil trekke frem som har vært avgjørende i denne prosessen frem til nå?
- Hvordan ser du på nasjonale myndigheter, Riksantikvaren, Fylkeskonservatoren o. a.?

