

## Medvirkning – til glede eller besvær?

Et casestudie av ikke-deltakelse i områdesatsingen på Storhaug i Stavanger

NADIA MOEN

VEILEDER

Laura Tolnov Clausen

**Universitetet i Agder, 2020**

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for global utvikling og samfunnsplanlegging

Master

# Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på masterstudiet i Global utvikling og samfunnsplanlegging ved Universitetet i Agder. Studiet har stadig økt min interesse for mennesket i samfunnsplanleggingen og bygget videre på min forståelse av samfunnets strukturer og utvikling fra bachelorgraden i statsvitenskap. Oppgaven har gitt meg muligheten til å kombinere disse to retningene og utforske dem i lys av hverandre. Prosessen har vært svært lærerik og økt min interesse på området ytterligere.

Jeg vil rette en stor takk til min veileder, Laura Tolnov Clausen for gode faglige innspill og støtte gjennom hele prosessen. Takk for at du har delt dine erfaringer fra forskning på feltet og motivert meg med ditt store engasjement. Takk til informantene som alle har bidratt med viktig kunnskap og betraktninger, og ikke minst for at dere har stilt opp til tross for en annerledes hverdag under koronasituasjonen. Uten dere ville det ikke vært mulig å skrive denne oppgaven. Til slutt vil jeg gi en takk til familie og venner for å støtte meg med gode ord hele veien. Og en ekstra stor takk til mamma og Jakob for korrekturlesing og for at dere viser at dere har troen på meg hver eneste dag.

Nadia Moen, 27. mai 2020

# Sammendrag

Oppgaven tar for seg medvirkningsarbeid i planprosesser, med en innfallsvinkel som ønsker å undersøke hvilke innbyggere som *ikke* deltar og hvorfor de ikke gjør det. Den pågående områdesatsingen i Storhaug bydel i Stavanger er utgangspunkt for studien. Formålet er dermed å kartlegge årsakene til ikke-deltakelse blant innbyggere i Storhaug bydel i perioden 2014-2020, og utforske på hvilken måte dette kan skape utfordringer for planleggingen. Dette ses i lys av litteratur om relevante demokratiteorier, medvirkningsteori og forskningslitteratur om ikke-deltakelse og betydningen av 'rom' i deltakelsesprosesser. Ved hjelp av intervjuer av innbyggere og profesjonelle aktører i kommunen, samt observasjon av flere medvirkningstiltak, søker oppgaven å gi svar.

De empiriske funnene viser at de ulike årsakene til ikke-deltakelse er komplekse. Blant de viktigste er dårlig kommunikasjon og utilstrekkelig deling av informasjon. Herunder viser funnene at språkbruk og rammene som planmyndighet setter for deltakelse kan virke fremmedgjørende og føre til at innbyggerne velger å avstå fra å delta. Lav følelse av tilhørighet og lite interesse for utviklingen, viser seg også som viktige årsaker til ikke-deltakelse i planlegging. I spørsmål om tillit til planmyndighetene, har det vist seg at både de med særlig høy tillit og de med svært lav tillit, i liten grad deltar. De med høy tillit velger å ikke delta fordi de mener at kommunen og private aktører utvikler bydelen til det beste for fellesskapet, og de med lav tillit mener at deres innspill uansett ikke vil bli tatt i betraktning. Blant disse innbyggerne finner vi både ressursvake og ressurssterke individer. Likevel er det en overvekt av mennesker med store ressurser som deltar i planleggingen på Storhaug. I den forbindelse drøftes det hvordan deltakelsen kan føre til skjev maktbalanse, hvor ressurssterke innbyggere har betydelig større påvirkning på utviklingen av nærområdene. Hvilke rom som brukes for medvirkning, har vist seg å ha betydning for hvilke innbyggere som deltar. Rammene som dermed settes for deltakelsen, kan heve terskelen og ekskludere enkelte innbyggere. Oppgaven forsøker å peke på forbedringspotensialer som kan sørge for bredere deltakelse blant innbyggere.

Oppgaven diskuterer videre hvordan ikke-deltakelsen kan være et problem for demokratiet. Her argumenteres det for at ikke-deltakelse kan føre til større avstand mellom innbyggere og myndigheter, og ikke minst føre til en legitimeringsutfordring for planmyndighetene. Dette er problematisk i henhold til lovpålagte krav for videre tillit.

# Abstract

This thesis is about citizen participation in planning processes, with an approach that seeks to examine who *does not* participate and why they do not. The ongoing district initiative in Storhaug district is used as a case for the project. The aim is thus to map the causes for non-participation amongst citizens in Storhaug district in the period between 2014-2020, and explore how this might bring about challenges for planning processes. This consider literature on relevant democracy theory, participation theory and research literature about non-participation and the meaning of “space” in citizen participation processes. With help of interviews with citizens and professional actors in the municipality, as well as observation of several citizen participation methods, this thesis aims to find answers.

The empirical findings show that the different causes for non-participation are complex. Amongst the most important are insufficient communication and insufficient sharing of information. With this it is found that language and the framework that planning government uses for participation can seem distancing and lead to citizens choosing not to participate. It is also shown that low esteem of belonging and little interest for development is an important cause for non-participation in planning. With the question about trust to the planning government, it is seen that both those with particularly high and particularly low degree of trust participates only to a small degree. Those that has high trust choose not to participate because they have the personal perception that the municipality and the private actors develop district to the best for the community. Those with low trust is of the understanding that their suggestions will not be taken into consideration. Amongst these citizens we find both socially deprived and affluent individuals. Nevertheless, it is a predominance of people that are affluent that participates in the planning at Storhaug. In this sense it is discussed how participation might lead to skewed balance of power, where affluent citizens have considerably bigger influence on development in the neighborhood. Which ‘spaces’ that are used for participation has shown to have signification on which citizens that participates. The frameworks that are chosen for participation might increase the threshold and exclude some citizens. The thesis further discuss how non-participation can be a problem for democracy. It is here argued that non-participation might lead to an increased gap between citizens and governments, and not the least, lead to legitimization challenges for the planning governments. This is problematic according to legal demands and for further trust between the citizens and the governments.

# Innholdsfortegnelse

<b>Forord</b> .....	<b>2</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>4</b>
Innholdsfortegnelse .....	5
<b>1. Innledning</b> .....	<b>7</b>
<i>Bakgrunn for oppgaven</i> .....	7
<i>Stavanger kommune</i> .....	8
<i>Storhaug bydel</i> .....	9
<i>Levekårsundersøkelser og områdesatsing</i> .....	10
<i>Problemstilling</i> .....	12
<i>Avgrensning</i> .....	13
<i>Hvorfor studere ikke-deltakelse?</i> .....	14
<i>Relevans i fagfeltet</i> .....	14
<i>Ordavklaring</i> .....	15
<i>Oppgavens struktur</i> .....	16
<b>2. Teoretisk rammeverk</b> .....	<b>18</b>
<i>Juridiske føringer i norsk lov</i> .....	18
<i>Demokratisk utvikling og lokaldemokrati</i> .....	20
<i>Legitimitet</i> .....	22
<i>Medvirkning</i> .....	22
<i>Metoder for deltakelse</i> .....	24
<i>Fordeler og ulemper med medvirkning</i> .....	27
<i>Deliberativ- og kommunikativ planlegging</i> .....	29
<i>Deltakerdemokrati</i> .....	31
<i>Ikke-deltakelse</i> .....	32
<i>Offentlige rom og rom for deltakelse</i> .....	37
<b>3. Metode</b> .....	<b>40</b>
<i>Bakgrunn for valg av metode</i> .....	40
<i>Casestudie</i> .....	41
<i>Intervju</i> .....	42
<i>Skriftlige intervjuer</i> .....	45
<i>Observasjon</i> .....	48
<i>Dokumenter</i> .....	49

<i>Relabilitet og validitet</i> .....	50
<i>Forskerens perspektiv</i> .....	52
<b>4. Empiri</b> .....	<b>53</b>
<i>Stavanger kommunes ønskede mål for medvirkning</i> .....	53
<i>Metoder for involvering</i> .....	54
<i>Empiriske funn om årsaker til ikke-deltakelse</i> .....	63
<b>5. Analyse og drøfting</b> .....	<b>69</b>
<i>Metoder for involvering</i> .....	69
<i>Årsaker til ikke-deltakelse i Storhaug bydel</i> .....	73
Synlighet .....	73
Kommunikasjon .....	74
Fremmedgjøring .....	75
Klargjøring.....	76
Tillit.....	76
Sosial kontroll .....	77
Språkbarrierer .....	78
Følelse av tilhørighet og lav interesse.....	79
Virkingen av tiltak.....	81
<i>Rom for medvirkning</i> .....	82
<i>Hvordan kan ikke-deltakelse skape et demokratisk problem?</i> .....	85
<b>6. Konklusjon</b> .....	<b>87</b>
<i>Refleksjoner til ettertanke og veien videre</i> .....	89
<b>Litteraturliste</b> .....	<b>91</b>
<i>Bøker</i> .....	91
<i>Artikler</i> .....	92
<i>Nettsider</i> .....	93
<i>Annet</i> .....	95
<b>Vedlegg 1 – Skriftlig intervju til innbyggere</b> .....	<b>97</b>
<b>Vedlegg 2 – Intervjuguide, profesjonelle aktører</b> .....	<b>100</b>

# 1. Innledning

## Bakgrunn for oppgaven

Denne oppgaven ønsker å utforske årsaker til ikke-deltakelse i planprosesser, med utgangspunkt i bydel Storhaug i Stavanger. Stavanger kommunes ønske om økt fokus på innbyggerinvolvering og samarbeidende utvikling, ligger til grunn for oppgaven. Det er særlig interessant å studere kommunens overordnede målsettinger om høyere deltakelse i en bydel som består av et stort mangfold. Det er antatt at planmyndigheter kan møte på andre utfordringer ved involvering av mange ulike mennesker. Oppgaven vil derfor studere *hvordan* kommunen legger til rette for høyere deltakelse, og *hvorfor* noen innbyggere likevel ikke deltar. Videre er formålet å drøfte hvordan dette kan skape utfordringer for planleggingen. Problemstillingen blir følgelig: **«Hva er årsaker til ikke-deltakelse i medvirkningsarbeid, og på hvilken måte kan det skape utfordringer for planleggingsprosesser?»**. Gjennom intervjuer av profesjonelle aktører og innbyggere på Storhaug, samt observasjon av flere medvirkningstiltak, vil disse spørsmålene bli besvart. De empiriske funnene vil bli sett i lys av demokratiske teorier og tidligere forskning om 'ikke-deltakelse' og offentlige rom. Oppgaven begynner med en skildring av områdets historiske utvikling og utgangspunkt for dagens områdesatsing, etterfulgt av en beskrivelse av oppgavens metode og teori. Deretter følger en fremstilling av sentrale funn, en analyse og diskusjon, og endelig en konklusjon.

Bydelen gjennomgår for tiden en områdesatsning (2014-2024) hvor et av fokusområdene er høy grad av involvering av innbyggere i utviklingsprosessen (Stavanger kommune, 2018:4). Selv om oppgaven tar for seg dagens pågående utvikling i området, er det likevel vesentlig å se på bydelens historiske trekk for å forstå områdets utvikling fram til i dag. De historiske linjene gir et innblikk i hvilke endringer mange av innbyggerne har vært vitne til i sitt nabolag gjennom årene. De kommende sidene vil derfor i korte trekk presentere historiske særpreg ved bydelen fra 1800-tallet og fram til i dag. Videre vil det gjøres rede for resultater fra levekårsundersøkelser i Storhaug og hvordan disse blir hensyntatt i utviklingen av bydelen. Her vil Husbankens beskrivelse av 'områdesatsing' med særlig fokus på innbyggerinvolvering presenteres. Kapitelet vil avsluttes med hvilke avgrensninger som er gjort og hvor oppgaven plasserer seg innenfor forskningsfeltet.

## Stavanger kommune

Stavanger kommune er Norges fjerde største bykommune med sine 143 574 innbyggere (Stavanger-statistikken, 2020a). Kommunen tilhører Rogaland fylke med beliggenhet på Vestlandet. Kommunen er inndelt i ni kommunedeler (bydeler)<sup>1</sup>, hvor Storhaug kommunedel vil være den sentrale i denne oppgaven.



Rogaland fylke. Hentet fra Kart Norge, 2019.



Stavanger kommune, inndelt i kommunedeler. Hentet fra Hoffmann, 2020.

Valg av case for oppgaven ble i stor grad gjort med bakgrunn i Stavanger kommunes stadige satsning på innbyggerinvolvering og samskaping<sup>2</sup>. Dette kom særlig til syne i den siste versjonen av kommunens samfunnsdel av kommuneplanen 2020-2034. Her er det presisert at kommunen skal bevege seg fra å være ‘servicekommune’ som yter tjenester *for* innbyggerne, til en samhandlende kommune som skaper og yter tjenester sammen, i et fellesskap mellom kommunens ansatte, politikere, næringsliv og innbyggere (Stavanger kommune, 2020a:8). Kommunen har også et eget tjenesteområde kalt ‘Innbygger og samfunnskontakt’ med egen direktør (Stavanger kommune, 2019). Det ønskede fokuset på innbyggere gjelder kommunen som helhet, men presiseres særlig i områder som gjennomgår en områdesatsing (Stavanger kommune, u.å.a).

<sup>1</sup> Tidligere kalt bydeler. Etter kommunesammenslåingen 1.januar 2020 omtales bydeler som ‘kommunedeler’. I denne oppgaven vil de likevel omtales som bydeler, grunnet bruken av eldre dokumenter.

<sup>2</sup> «Samskaping innebærer at vi utvikler og gjennomfører løsninger i samarbeid med innbyggere, frivillige organisasjoner og andre eksterne aktører. Gruntanken er at alle har noe å bidra med. Vi må mobilisere ulike ressurser, enten det er i egen organisasjon, blant innbyggerne eller andre samfunnsaktører» (Stavanger kommune, 2020a:21).



## **Storhaug bydel**

Storhaug er en sentrumsnær bydel med 17 423 innbyggere (Stavanger-statistikken, 2020b). Storhaug bydel er kjent for sitt sterke historiske preg av industri. Fremdeles finnes bygninger og andre tegn på den utbredte industriaktiviteten i området. I Storhaug leksikon (2001) har Johnsen og Roalkvam beskrevet utviklingen i bydelen. Fra slutten av 1800-tallet begynte en voldsom vekst av hermetikkfabrikker på Storhaug. Industrien vokste ytterligere med behov for produksjon av andre deler av hermetikkindustrien. Sardinnøkler, etiketter, gummipakninger og trekasser ble også produsert lokalt på Storhaug (Johnsen & Roalkvam, 2001:28). Samtidig som hermetikkfabrikkene vokste fram som Stavangers viktigste industri, sammen med sardinproduksjonen, kom også skipsverft, bryggeri og cementvarefabrikk. Den store industrien la også grunnlag for sysselsetting og rask vekst i befolkningen i området. Butikker, skoler og andre nødvendige institusjoner vokste raskt frem. Under andre verdenskrig holdt produksjonen på hermetikkfabrikken fram tross forhandlinger med tyskerne. Videre også etter krigen holdt produksjonen godt fram. Mangfoldet av butikker som vokste fram på Storhaug gjorde at innbyggerne ikke hadde behov for å handle i sentrum. Det var høy lojalitet til de lokale butikkene i bydelen (Johnsen & Roalkvam, 2001:61).

På slutten av 1960-tallet ble hermetikkindustrien og andre fabrikker gradvis avviklet til fordel for byens nye hovednæring, oljeindustrien. Det ble utviklet nye næringsområder i andre bydeler og Storhaugs mange fabrikklokaler ble brukt som lagerplass for oljeindustrien eller ble stående tomme. Endringene av bydelen var vanskelig å håndtere for mange av innbyggerne. En av barna som vokste opp på Storhaug i denne perioden har fortalt:

Det e alltid vanskelig å finna på ka me ska sei te voksne folk som grine. For det virke ekstra alvorligt når voksne folk tar te tårene, sjøl om det jo egentligt e liga naturligt å grina som å le. Men det versta e når någen voksne grine midt på lyse dagen, midt i gadå. Det gjørr inntrykk. Sånt huske me. (Johnsen & Roalkvam, 2001:66)

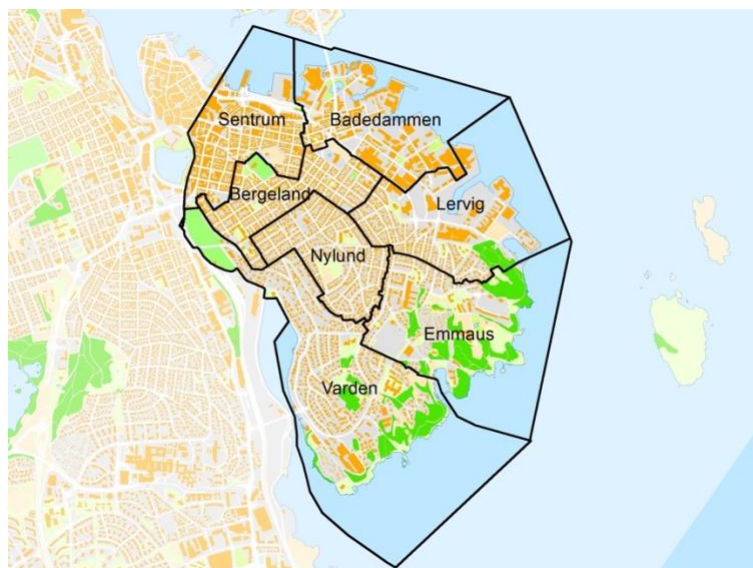
Sitatet beskriver hvordan omstillingen påvirket hverdagen for mange av innbyggerne. Bydelen var ikke lenger preget av et yrende liv og stor aktivitet. Omstillingen i næringen førte til betydelig fraflytting. I 1950 hadde bydelen over 20.000 innbyggere, i 1984 var antallet halvert. Blant disse var det også mange barnefamilier som flyttet ut av bydelen. Etter mange år som et aktivt industriområde med stor befolkning- og boligvekst, ble nå bydelen etterlatt som en fraflyttet og stille bydel (Johnsen & Roalkvam, 2001:67). Næringsforeningen Stavanger Øst ble etablert i 1982 og bydelen ble stadig prioritert av Stavanger kommune. For

å revitalisere bydelen, gikk kommunen inn for et prøveprosjekt 1990-1996. Her fikk området utvidet lokalt selvstyre som skulle sørge for bevaring av historiske kvaliteter og ikke minst utvikle nye styrker (Johnsen & Roalkvam, 2001:70).

I kommuneplanen 1997 ble det stilt krav til større bruk av ledige lokaler og områder som beliggende sentralt i byen. Det førte til utstrakt samarbeid mellom kommunen, grunneiere og næringsforeningen. To år senere ble visjonen for 'Urban Sjøfront' utviklet. «Visjonen hadde tre viktige funksjoner: Den ga en omforent visuell presentasjon av hvordan området kunne bli, den samlet og forente en heterogen gruppe eiere gjennom arbeidsprosessen og den bidro til endring av områdets omdømme i positiv retning» (Urban Sjøfront, 2019). Etter noen måneder som et prøveprosjekt ble non-profit aksjeselskapet Urban Sjøfront AS etablert. Fra og med år 2000 har selskapet stått for store deler av byutviklingen i området. I 2012 ble det presisert at selskapet skulle ha ytterligere fokus på lokalt engasjement blant innbyggere på Storhaug (Urban Sjøfront, 2019). Tross stor fysisk utvikling i området de siste årene, har undersøkelser vist at levekårene – spesielt i enkelte utsatte områder i bydelen har en negativ utvikling.

### **Levekårsundersøkelser og områdesatsing**

Fra og med 2002 har det blitt gjennomført åtte levekårsundersøkelser i Stavanger kommune, fordelt på 71 levekårssoner. Blant disse 71 sonene, tilhører syv soner Storhaug bydel. Formålet med levekårsundersøkelsene har vært å kartlegge indikatorer som blant annet arbeidsledighet, inntekt, helsetilstand, utdanningsnivå, kriminalitet og uførhet (Stavanger kommune, 2017).



*Levekårssoner Storhaug bydel. Hentet fra Stavanger kommune, 2020d.*

Den nordøstlige delen av Storhaug bydel har stadig skåret dårligst i kommunen på levekårsundersøkelser hva gjelder fattigdom, arbeidsledighet, ungdomskriminalitet og helse. I tillegg bemerkes det at de siste årenes undersøkelser viser økte forskjeller mellom denne delen av Storhaug bydel og andre bydeler i kommunen. For å forebygge disse utfordringene videre, valgte kommunen i 2014 å sette ned ekstra ressurser på området – kalt *områdeløft*. I 2017 utvidet satsningen seg ytterligere med intensjonsavtale mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Stavanger kommune. Dette er en langsiktig avtale som gjelder fra 2017-2024. Med både statlige og kommunale midler skal det brukes ca. 15 millioner kroner årlig (Stavanger kommune, u.å. a). Formålet med områdesatsingen er å forbedre og skape mer levende lokalsamfunn med godt bomiljø og gode vilkår for barn og ungdoms oppvekst. Som en bydel med en stor andel innvandrere, gjelder satsningen også forsterket arbeid med integrering (Stavanger kommune, 2017). I kommunens rapport for oppstarten av prosjektet, blir det understreket at satsingen vil kreve et tett samarbeid mellom beboere, frivillighet og næringsliv (Stavanger kommune, 2018:4). Områdesatsingen er også en del av Strategiplanen for folkehelsearbeidet 2013-2029 «Det gode liv i Stavanger». Her er hovedfokuset sosial utjevning, også i samarbeid med lokale ressurser.

Husbanken beskriver «Områdesatsing er et utviklingsprogram hvor målet er å gjennomføre en helhetlig innsats i levekårsutsatte områder. Områdesatsing er et virkemiddel for å bedre miljø, boforhold og levekår i et geografisk avgrenset område (...)». Gjennom offentlige midler skjer områdesatsinger som et samarbeid mellom statlige og lokale myndigheter. Sammen skal de utvikle nye tiltak og arbeidsmetoder for å bedre levekårene i området (Husbanken, 2019a). Tiltakene som settes i verk skal bygge på statistiske undersøkelser gjort i området og innbyggers opplevelser og behov. Gjennom både sosiale og fysiske tiltak er formålet å styrke bomiljøet og opplevelsen av et inkluderende nærmiljø for alle beboere.



Figur 1: Områdesatsingens fem steg. Hentet fra veiviseren.no, 2018.

Arbeidsprosessen i en områdesatsing har fem steg. I en områdesatsing pågår stadig ulike prosjekter, som alle kan være på forskjellige stadier i prosessen. Mobilisering og samarbeid innebærer aktører som vil være berørt av satsingen eller besitter ressurser som kan ha god

nytte i arbeidet. Dette gjelder både private, offentlige og frivillige aktører. En viktig del av denne fasen er dermed å sørge for innbyggers mulighet for innflytelse på gjennomføringen av arbeidet (Veiviseren.no, 2018). Veiledningstjenesten for kommuner, veiviseren.no beskriver:

En områdesatsing kan ikke lykkes uten at de som bor i området involveres aktivt i arbeidet. Arbeidet må springe ut av lokalbefolkningens ønsker og behov for å gi arbeidet legitimitet og lokal forankring. Beboerne må føle eierskap til utviklingen av sitt eget bo- og nærmiljø. (Veiviseren.no, 2018)

Samarbeidsavtaler kan blant andre inngås med aktører fra det private næringslivet, organisasjoner eller foreninger som har interesse for utviklingen. Velforeninger, borettslag eller beboerinitiativ er andre kanaler hvor befolkningen i større grad involveres i kraft av seg selv. Kommunedelsutvalgene er også en viktig aktør som ofte har nettverk og ressurser som kan være til god nytte for arbeidet. Slike samarbeid kommer utenom tiltakene som igangsettes for direkte innhenting av innbyggers kunnskap og meninger (Veiviseren.no, 2018). Dette viser at områdesatsing som helhetlig tiltak krever stor grad av samarbeid på tvers av de ulike interessene som blir berørt. Derfor er det interessant å undersøke hvilken rolle innbyggerne i Storhaug har, da de omtales som en av de viktigste aktørene i en slik utviklingsprosess. Herunder er det interessant å studere hvorfor mange innbyggere likevel ikke deltar. Ønsket om at stadig flere skal involvere seg i planleggingsprosesser fremkommer, som nevnt, i kommunens dreining mot en samskapende kommune og Husbankens premisser for områdesatsing. I en bydel med et stort sammensatt mangfold, kan det antas at involvering av innbyggere er krevende. Som det vil fremgå i det kommende teorikapitlet, kan det være mange årsaker til at innbyggere ikke deltar i medvirkningsprosesser (Clausen, 2016; Buchecker, Hunziker og Kienast, 2003; Baudrillard, 1983; Eliasoph, 1998). I denne oppgaven vil jeg forsøke å forstå spørsmålet om ikke-deltakelse i Storhaug bydel med en antagelse om at ikke-deltakelsen også her kan vise seg å være kompleks. Dette leder fram til oppgavens problemstilling.

## **Problemstilling**

Med utgangspunkt i medvirkningsarbeidet i områdesatsingen i Storhaug bydel 2014-2020, er formålet å kartlegge innbyggerens årsaker til å ikke delta i medvirkningsarbeid. Videre ønsker oppgaven å drøfte på hvilken måte ikke-deltakelse kan skape utfordringer i planprosesser.

Ved hjelp av underordnede forskningsspørsmål, ønsker oppgaven å gi svar på problemstillingen.

- **Hva er årsaker til ikke-deltakelse i medvirkningsarbeid, og på hvilken måte kan det skape utfordringer for planleggingsprosesser?**

Forskingsspørsmål:

- Hvordan legges det til rette for medvirkningsarbeid i områdesatsingen på Storhaug?
- Hvem deltar ikke, og hvorfor gjør de ikke det?
- I hvilke rom møter kommunen innbyggerne?
- Hva er potensielle løsninger for å sikre større deltakelse i fremtiden?

### **Avgrensning**

Oppgaven tar utgangspunkt i områdesatsingen som pågår i Storhaug bydel i Stavanger kommune. Avgrenset tidsperiode for områdesatsingen er 2014-2024. Oppgaven ønsker å se på medvirkningsarbeidet som er ferdigstilt eller er under arbeid fra 2014 og fram til i dag. Informantene er 'profesjonelle aktører' som er ansatt i kommunen, privat-offentlig byutviklingsselskap eller representerer kommunedelsutvalget (politisk). Det er også foretatt intervjuer av innbyggere. Blant innbyggere er det rekruttert mennesker i alle aldre og med forskjellig etnisk og yrkesmessig bakgrunn med ulik bosettingstid i bydelen. Formålet er å se på årsaker til ikke-deltakelse blant ulike mennesker i alle aldre, heller enn å velge én gitt gruppe. Av profesjonelle aktører som intervjues i oppgaven er det gjort en avgrensning til offentlig forvaltning (gjennom kommunalt ansatte) da det er kommunen som drifter og gjennomfører områdesatsingen. Til tross for at private utbyggere utfører den fysiske gjennomføringen av flere prosjekter, velger denne oppgaven å se på kommunens del av arbeidet, da de etter loven har det overordnede ansvaret for involvering av innbyggere i planprosjekter (se første del av teorikapitlet).

De ulike informantene intervjues og observeres for å kartlegge hvilke tiltak som er gjort for å involvere innbyggere i områdesatsingen, og hva som gjør at noen likevel ikke deltar. Det legges dermed hovedvekt på årsaken til ikke-deltakelse. Oppgaven gir ikke en inngående beskrivelse av demokratiske teorier, men gjør kort rede for relevante demokratiske retninger

som i størst grad er aktuelle for medvirkningsteorien. Videre forholder analysen seg til årsakene for ikke-deltakelse fra empiriske funn, og diskuterer hvilke 'rom' som brukes for medvirkning, samt hvilke konsekvenser ikke-deltakelse har for demokratiet.

### **Hvorfor studere ikke-deltakelse?**

Ikke-deltakelse er en tilnærming til medvirkning som til forskjell fra ordinær medvirkningsforskning, ønsker å ta utgangspunkt i de menneskene som *ikke* deltar i medvirkningsprosesser. I forskningslitteraturen om medvirkning og hva som ofte presenteres hos planmyndigheter, antas det ofte at innbyggere i stor grad er en homogen gruppe med samfunnsengasjement og interesse for å delta i planprosesser (Clausen, 2011:360). Med utgangspunkt i et slikt perspektiv vil derfor ikke-deltakelse som regel regnes som lite rasjonelt (Clausen, 2011:360). Mangel på forskning på området gjør det derfor interessant å utfordre det tradisjonelle synet på medvirkning, og undersøke hva som egentlig ligger bak ikke-deltakelse. Denne innfallsvinkelen er et forsøk på å finne ut hva som kan gjøres med dagens medvirkningsarbeid for at de som ønsker - men fremdeles ikke deltar, kan inkluderes. Formålet er dermed å gjøre rede for hvilke årsaker som ligger bak ikke-deltakelse. Dersom bakenforliggende årsaker kartlegges, kan disse legges til grunn for utvikling av nye medvirkningsmetoder. Ressursene de ikke-deltakende innbyggerne besitter, kan være til stor berikelse av kommende planarbeid. Derfor er det interessant å studere medvirkning fra et slikt perspektiv.

### **Relevans i fagfeltet**

Det foreligger mye forskning innenfor medvirkning. Både hva angår effektive tiltak, i hvilken grad medvirkningsprosesser oppleves reell i gitte områder, og om intensjonene med plan- og bygningsloven ivaretas i den nyeste versjonen á 2008 (Hanssen, 2013; NOU, 2001; Klausen, Arnesen, Christensen, Folkestad, Hanssen, Winsvold, Aars, 2013; Schmidt, Guttu, Knudtzon, 2011). I 2018 ble det ferdigstilt en doktoravhandling om medvirkning i planprosesser som tok for seg Paradis i Stavanger som et av flere case (Knudtzon, 2018). Til tross for at det foregår evalueringsvurderinger av områdesatsingen på Storhaug underveis i prosessen (Tvedt, 2019), foreligger det ingen rapporter som tar for seg medvirkningsarbeidet inngående i sin helhet.

Denne oppgaven vil som nevnt også tilnærme seg medvirkning med utgangspunkt i ikke-medvirkning. En slik tilnærming ses sjelden i planforskningen. Noe forskning er gjort med ungdommer og unge voksne som målgruppe for å kartlegge deres ikke-deltakelse (eks.

Zerhouni, 2017). Dette er for det meste forskning på unges ikke-deltakelse ved politiske valg, ikke mellom-valgdeltakelse eller deltakelse i planprosesser (O'Toole, Lister, Marsh, Jones, McDonagh, 2003:45). For andre aldersgrupper er det foretatt svært få undersøkelser hva angår ikke-deltakelse i planlegging. Noe av det som finnes er inkludert i denne oppgavens teoretiske rammeverk (Clausen, 2011;2016; Buchecker et. al., 2003; Baudrillard, 1983; Eliasoph, 1998). Ved å kartlegge i større grad hvorfor innbyggere som ikke deltar i medvirkningsprosesser ikke gjør det, kan det utvikles nye, mer treffende metoder for å nå ut til flere. På den annen side er det også interessant å diskutere hvor vidt planmyndigheter bør etterstrebe flest mulig deltakere i medvirkningsprosesser, da formålet er å legge til rette for økt demokratisk utvikling. Dette er verdt å drøfte fordi en viktig demokratisk verdi er friheten til å velge å delta.

## **Ordavklaring**

### *Medvirkning*

I denne oppgaven menes medvirkning som at involverte aktører er med å utforme planlegging og utvikling (Ringholm & Hanssen., 2018:192). Dette kan skje på en rekke ulike måter, men ordet 'medvirkning' brukes som en overordnet betegnelse på dette arbeidet. Ordet brukes fortrinnsvis om *innbyggermedvirkning*, men dette spesifiseres sjelden.

### *Medbestemmelse*

Medbestemmelse er et ord som viser til sterk grad av medvirkning, altså at de involverte aktørene er med på å fatte viktige beslutninger. I et slikt tilfelle vil innbyggerne ha sterkere innflytelse på det endelige resultatet. Det er diskutert i hvilken grad bruken av medvirkning brukes framfor medbestemmelse av planmyndigheter nettopp for å fraskrive seg ansvar (Knudtson, 2018:10). Denne diskusjonen vil ikke tas opp i denne oppgaven. I oppgaven brukes 'medvirkning' framfor 'medbestemmelse' da det er dette som brukes av gjeldende kommune.

### *Innbyggerinvolvering*

Ordet brukes ofte i samme mening som 'medvirkning'. 'Innbyggerinvolvering' spesifiserer derimot at det er snakk om involvering av innbyggere, mens medvirkning også kan vise til involvering av andre interessenter i en planprosess. I oppgaven vil ordet brukes tilnærmet likt 'medvirkning' da dette gjøres av gjeldende kommune. Det er likevel viktig å merke seg forskjellene.

### *Deltakelse*

‘Deltakelse’ er enda et ord som ofte brukes om hverandre med de overnevnte ordene innenfor planarbeid. I likhet med ‘medvirkning’ viser dette begrepet også som regel til innbyggerdeltakelse, men kan også gjelde andre aktører enn innbyggere. I oppgaven viser ‘deltakelse’ og ‘ikke-deltakelse’ til *innbyggers* deltakelse/fravær fra deltakelse, dersom annet ikke er spesifisert.

### *Ikke-deltakelse*

Begrepet er svært lite brukt i norsk forskning. Noe mer i internasjonal forskning og omtales der som ‘non participation’. Ordet beskriver det motsatte av deltakelse. I oppgaven anvendes begrepet om innbyggere som ikke deltar i medvirkningsprosesser, uavhengig av årsak. Begrepet står sentralt i oppgaven, da formålet er å kartlegge hvilke årsaker som ligger til grunn for å ikke delta.

## **Oppgavens struktur**

Denne oppgaven er inndelt i seks kapitler. Her presenteres hovedlinjene i hvert kapittel og gir en oversikt over oppgavens oppbygning.

*Oppgavens første kapittel – Innledning*, består av innledende beskrivelser av tema og problemstilling, samt bakgrunnsinformasjon om oppgavens fokusområder. Her gjøres det rede for hvorfor tema og problemstillingen er valgt, og hvilke forskningsspørsmål som skal bidra til å besvare problemstillingen.

*Oppgavens andre kapittel – Teoretisk rammeverk*, presenterer det teoretiske rammeverket; Juridiske krav til medvirkning, demokratiske tradisjoner som ligger til grunn for dagens medvirkningsarbeid, samt redegjørelse for funn i tidligere forskning om ikke-deltakelse, og betydningen av ‘rom’ i tiltak for involvering av innbyggere i planprosesser.

*Oppgavens tredje kapittel – Metode*, beskriver den metodiske fremgangsmåten som er foretatt for å innhente empirisk datagrunnlag for å svare på oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Her blir det redegjort for forskningsmetodiske tilnærminger og beskrevet fordeler og ulemper disse har ført med seg underveis.



*Oppgavens fjerde kapittel – Empiri*, presenterer de ulike verktøyene for medvirkning som er brukt på Storhaug i perioden 2014 til i dag. Videre blir de empiriske funnene som er gjort gjennom datainnsamlingen presentert. Dette inkluderer sitater og beskrivelser fra både profesjonelle aktører og innbyggere i bydelen, samt funn fra observasjon av noen av medvirkningstiltakene.

*Oppgavens femte kapittel – Analyse og drøfting*, analyserer og drøfter de empiriske funnene i lys av det teoretiske rammeverket. Dette innebærer en drøfting av de viktigste medvirkningstiltakene som er gjennomført i bydelen i perioden og hvilke årsaker til ikke-deltakelse som er funnet. Videre drøftes betydningen av de 'rommene' som brukes for medvirkning på Storhaug. Avslutningsvis diskuteres det om ikke-deltakelse er en utfordring for planleggingen og om det kan beskrives som et demokratisk problem. Gjennom denne analysen forsøkes problemstillingen og forskningsspørsmål å besvares.

*Oppgavens sjette og siste kapittel – Konklusjon*, samler trådende og konkluderer med oppgavens viktigste funn og bemerkninger. Kapitlet avsluttes med refleksjoner om videre forskning og personlige betraktninger til ettertanke. Videre følger litteraturliste og vedlegg.

## 2. Teoretisk rammeverk

Dette kapitlet vil gjøre rede for det teoretiske rammeverket for denne oppgaven. Første del tar for seg den norske lovens krav om medvirkning i planprosesser. Videre presenteres lokaldemokratiets utvikling og senere gjøres det rede for moderne medvirkningsteori. Neste del av kapitlet tar for seg relevante demokratiske retninger og teori om ikke-deltakelse. Til slutt beskrives teori om betydningen av bruken av rom i medvirkningsprosesser.

### **Juridiske føringer i norsk lov**

Norsk lov setter i dag minimumskrav til innbyggermedvirkning gjennom plan- og bygningsloven (Pbl). Planlovutvalget understreket viktigheten av at planmyndighetene må inkludere lokalsamfunnets ønsker, behov og engasjement, i forarbeidet med loven. Videre blir det skrevet at det skal legges gode rammer for medvirkning og deltakelse blant alle berørte parter (NOU 2001:7, s. 7;64). §1-1 i plan- og bygningsloven viser til at loven har som formål å stille særskilte krav til å styrke demokratiske verdier gjennom paragrafer om medvirkning og åpenhet i planprosesser.

Enkelte særlige hensyn er fremhevet. Det gjelder grunnleggende demokratiske prinsipper som åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning, både for private og myndigheter. Planlegging og byggesaksbehandling skal sikre demokrati og medvirkning slik at alle som blir berørt, skal kunne delta og få mulighet til å uttale seg. Åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning i nødvendig utstrekning er ment å være vesentlige elementer både ved plan- og byggesaksbehandling etter loven. Dette er i samsvar med grunnleggende demokratiske og rettssikkerhetsmessige prinsipper. (Pbl, 2008, §1-1)

Videre fremheves det i lovens formålsparagraf at beslutninger i planprosesser skal tas i full åpenhet. Allmennheten skal gis mulighet til å gjøre seg kjent med grunnlaget for bestemmelser, og uttrykke sine synspunkter på den måten gjeldene planmyndighet har lagt til rette for (Pbl, 2008, §1-1). § 5-2 presiserer at planforslag skal sendes på høring og til offentlig ettersyn innen en fastsatt frist. Høringen skal gjøres tilgjengelig for «alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget» (Pbl, 2008, §5-2). Offentlig ettersyn tilsier at et planforslag skal publiseres enkelt tilgjengelig for hele befolkningen. Nytt for den siste utgaven av loven er krav om elektronisk presentasjon av planforslag ute til offentlig ettersyn (Pbl, 2008, §5-2).

Gjennom lovens kapittel 5, «Medvirkning i planleggingen» stilles det krav til kommunen om å ta ansvar for at medvirkningstiltak gjennomføres i planprosesser med andre offentlige eller private forslagsstillere. Dette til tross for at det alltid er forslagsstillers ansvar å fremlegge muligheter for medvirkning for alle berørte parter. Med disse kravene ønskes det å stilles strengere krav til medvirkning enn tidligere lovverk for plan og byggesaksbehandling, som ikke gav eksplisitte krav om medvirkning i plansaker i private utbyggers regi (Ringholm & Hanssen, 2018:193). Den nye loven gir uttrykk for at kommunene skal etterstrebe å få flere innbyggere til å ta del i planleggingen, og gjerne på nye måter enn tidligere (Ringholm & Hanssen:193).

Nytt for loven av 2008 var også kravet om planprogram for planer som har vesentlig virkning for miljø og samfunn (Pbl, 2008, §4-1). Her skal det gjøres rede for formål, frister, deltakere, behov for utredninger og hvordan det er tilrettelagt for medvirkning i planprosessen. Det er også krav om høring og offentlig ettersyn av planprogrammet (Pbl, 2008, §4-1). På denne måten ønskes det å legge til rette for medvirkning tidligere i prosessen, og stille krav til at et tydelig system for medvirkning offentliggjøres før planprosessen endelig vedtas (Hanssen, 2013:18; Ringholm & Hanssen, 2018:194). Høring og offentlig ettersyn av planprogrammet skaper dermed en egen runde for tilbakemeldinger og deltakelse før høring og ettersyn av selve planforslaget.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet skriver i sin veileder til loven «Planmyndigheten skal tilstrebe størst mulig offentlighet og reell medvirkning i planprosessene» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2009).

Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.

Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.  
(Plan- og bygningsloven, 2008, §5-1)

Kommuneloven fremhever også innbyggernes mulighet for deltakelse i kommunens virksomhet i sitt lokalsamfunn. Kapittel 6A: «Innbyggerinitiativ og rådgivende lokale folkeavstemninger» tar for seg innbyggernes rett til å fremme forslag. Minst 2 prosent eller

300 personer<sup>3</sup> må avgi underskrift og stille seg bak forslaget for at kommunestyret eller fylkestinget må ta stilling til det (Kommuneloven, 1992, §39a – 1). Dersom forslaget blir nedstemt, gis det ikke anledning til å klage, så fremt det ikke kan tillates gjennom andre regler (Kommuneloven, 1992, §39a – 4).

## **Demokratisk utvikling og lokaldemokrati**

‘Demokrati’ er sammensatt av de latinske ordene ‘demos’ og ‘kratein’ som betyr «folkestyre» (Hanssen, Helgesen og Vabo, 2011:42). Det er mange ulike meninger om hva det egentlig bør innebære å kunne kalle seg et demokrati. Den diskusjonen blir ikke tatt opp i denne oppgaven, men oppgaven ønsker å se nærmere på det arbeidet som blir gjort for å drive et «folkestyre» i lokaldemokratiet i Norge i dag. Det moderne demokratiet som mange vil mene at Norge baserer seg på i dag, springer ut fra tidligere demokratitradisjoner. I det videre vil de viktigste tradisjonene gjøres rede for, og vise hvilke demokratiske prinsipper som ligger til grunn for medvirkningsarbeidet som gjøres i kommune-Norge i dag.

Et historisk blikk på demokratiteorien viser skillet mellom den liberale (konkurransedemokrati) og den republikanske (deltakerdemokrati) demokratitradisjonen tydelig. Kort fortalt har vi på den ene siden *den liberale tradisjonen* som har argumentert for at demokratiet er til for å organisere de ulike interessene individene i samfunnet har. Gjennom representative institusjoner kan de ulike interessene legges fram uten konflikt mellom store deler av befolkningen. Stemmeretten skal gi grunnlaget for demokratisk legitimitet, da alle individer får uttalt sin mening (Eriksen og Weigård, 1999:151). Selv om borgerne gjennom denne organiseringen blir fratatt frihet, forsvarer denne tradisjonen at det er vesentlig at frihet og suverenitet bevares gjennom fastsatte universelle rettigheter. På denne måten blir også mindretallet ivaretatt, til tross for at det er flertallet som sitter på makten. For å beskytte borgerne mot overgrep fra makthaverne, ble rettsstaten utviklet med rettigheter som blant annet retten til likhet for loven, organisasjonsfrihet, ytringsfrihet og trosfrihet (Bukve, 2012: 183; Ulserød, 2018). Utviklingen av denne retningen førte med tiden med seg en dreining mot elitedemokratiet. Det vil si et styresett hvor eliter sitter på makten. For å få makt, måtte de konkurrere om å få tillit blant velgere. Den pluralistiske elitestrukturen innebærer i dag at ‘elitene’ formidler sine verdier, men må i stor grad tilpasse seg folkets ønsker for å kunne konkurrere om makten (Bukve, 2012:184).

<sup>3</sup> 500 personer i saker som angår fylket (Kommuneloven, 1992, §39a – 1).

*Den republikanske tradisjonen* er en direkte form for demokrati hvor det blir fokusert på borgernes egen aktivitet i politikken. Ved å bruke dialog som et sentralt element, blir denne tradisjonen et demokrati som en læreprosess hvor hvert individ kan utvikle seg personlig, men ikke minst også danne et fellesskap (Bukve, 2012:184). Denne formen for demokrati blir ofte kalt deltakerdemokrati, og kan knyttes sterkt til dagens argumenter for medvirkning. Dette vil bli nærmere gjort rede for senere i oppgaven.

Opp igjennom tiden har mange retninger og kritiske stemmer utviklet seg med utgangspunkt i disse tradisjonene. Med behov for avgrensning, vil denne oppgaven fokusere rundt retningene som i størst grad angår dagens argumentasjon for styrkede demokratiske prosesser i lokaldemokratiet. Selv om den liberale og republikanske tradisjonen har ulikt syn på betydningen av demokrati, bygger de på samme grunntanke; «Eit demokratisk samfunn er kjenneteikna av at dei styrande har mandatet sitt frå folket, med andre ord ved at styringa skjer med samtykke frå dei styrte» (Bukve, 2012:183).

I land som i stor grad følger demokratiske prinsipper, er det en forutsetning at også planprosessene som ligger til grunn for utvikling, foregår med disse prinsippene som utgangspunkt (Falleth & Hanssen, 2012:187). Derfor er det grunn til å argumentere for at demokratiske prinsipper bør ses i sterk sammenheng med planlegging. Denne oppgaven vil ikke gjøre rede for demokrati som styreform i sin helhet, men klargjøre for relevante underliggende teorier som knyttes nært til lokaldemokrati og innbyggerinvolvering.

Dagens styreform i Norge baserer seg på *indirekte demokrati*, også kalt representativt demokrati. Det vil si at politikere velges gjennom valg og fatter vedtak på vegne av befolkningen (Bukve, 2012:183). Som representanter for den øvrige befolkningen, er det viktig at folkevalgte har god kjennskap til velgernes interesser og hvordan de på best mulig måte kan tilfredsstille befolkningens behov. Dette er spesielt viktig på lokalt nivå, hvor kommunens beslutninger i stor grad har innvirkning på innbyggernes hverdagsliv.

På lokalt nivå er det kommunestyre – og fylkestingsvalg hvert fjerde år. Dette er i likhet med stortingsvalget en metode for indirekte demokrati da representanter blir valgt gjennom valgkanalen. For å skape mulighet for påvirkning av lokale beslutninger oftere enn hvert fjerde år, er det som tidligere vist i oppgaven, nedfelt i lov at det skal legges til rette for

medvirkning i alle planprosesser. Medvirkningstiltak i planprosesser som stadfestet i plan- og bygnings – og kommuneloven baserer seg på *direkte demokrati*, hvor befolkningen kan ta direkte del i utforming og beslutningstaking gjennom en rekke ulike metoder. Utgaven av plan- og bygningsloven i 2008 la også mer ansvar på de folkevalgte i kommunestyret i plansaker. Det antydes i loven at det er kommunene som skal ta tydelig føring i lokal planlegging (Aarsæther & Jakobsen, 2018:47).

## **Legitimitet**

Legitimitet er et viktig begrep som på mange måter kan anses som selve ‘stammen’ for demokrati. «Legitimitet er et bånd mellom de styrende og de styrte, der statsledelsens mål og prinsipper har oppslutning nedenfra» (Østerud, 2014:43). Med andre ord innebærer legitimitet felles anerkjennelse av organiseringen og representantene i statsmakten. For å oppnå legitimitet må makthavere utføre sitt mandat og i stor grad innfri forventninger fra befolkningen.

Legitimitet innebærer tillit. Tillit til institusjoner og de folkevalgte er derfor avgjørende for at makthavere skal ha legitimitet hos befolkningen. Følgelig er tillit i planleggingsprosesser av stor betydning for både fremgang og resultat. “When participants trust each other (even if they hold different values or goals) and trust the fairness of the process, they are more likely to communicate actively, listen empathically, and work toward consensual solutions.” (Laurian, 2009). I forskningslitteraturen om medvirkning stilles det derfor ofte kritiske spørsmål til om formålet med medvirkningstiltakene er å la innbyggerne ha en reell påvirkningskraft på planene, eller om tiltakene gjennomføres kun for at planmyndighetene skal oppnå legitimitet fra befolkningen (Hanssen, 2013). «Det formelle demokrati eksisterer ikke, før det *har* legitimitet, og dermed er det også hele tiden nødt til at sandfærdiggøre sig selv over for folket» (Heywood 2007: 219 sitert i Clausen, 2011:371).

## **Medvirkning**

Medvirkning er i likhet med «demokrati» et svært mangfoldig begrep som kan tolkes ulikt. Som det også tydelig vil fremkomme i denne oppgaven, kan ‘medvirkning’ gjennomføres på en rekke ulike måter. I hvilken grad de ulike metodene bør betegnes som medvirkning, er det debatt om i forskningsfeltet. Mye av årsaken til denne debatten er at det de siste tiårene har blitt stadig større fokus på medvirkning i norske kommuner (Ringholm & Hanssen, 2018;

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). I denne delen vil den tradisjonelle forståelsen av hva medvirkning innebærer presenteres.

Medvirkning defineres av Ringholm og Hanssen (2018) som «Borgernes deltakelse i offentlig planlegging, som er rettet inn mot å bringe kunnskap og/eller synspunkter inn i planprosessen i den hensikt å påvirke de beslutningene som blir tatt, og som ikke dreier seg om å stemme ved valg» (Ringholm & Hanssen., 2018:192). Medvirkning er derfor å regne som en mulighet for mellomvalgdeltakelse i lokalsamfunnet. Her skal befolkningen ha tilgang til innflytelse på beslutninger som fattes, også utenom valgkanalen.

Sherry Arnstein er blant de mest anerkjente forskerne som virkelig satte medvirkning på dagsorden i planfaget på 1960-tallet. Hun fremhevet begrepets mangfoldige karakter, og satte lys på at begrepet derfor blir misbrukt av planmyndigheter for å skape legitimitet blant befolkningen. For å visualisere hvor stor makt et slikt begrep kan ha, utformet hun en «medvirkningstrapp/stige» (Ladder of participation), hvor hvert trinn tilsvare høyere grad av reell involvering (Arnstein, 1969:217). Denne trappen har med tiden blitt modernisert og forenklet av andre. Klausen et. al. (2013) bruker en 'deltakelsesstrapp' som er sterkt inspirert av Arnstein (Schmidt, Guttu og Knudtzon, 2011:39-40; Klausen et. al., 2013:35). Trappen består av fem trinn hvor noen av trinnene kan gjenkjennes i paragrafene om medvirkning i plan- og bygningsloven, som tidligere presentert.

*Informasjon* innebærer informasjonsdeling og offentlig publisering av planprosjektet. Dette er som tidligere vist lovpålagt i plan- og bygningsloven. *Konsultasjon* er i større grad toveiskommunikasjon, men fremdeles med begrensninger. Begrensende rammer kan bli satt gjennom utforming av spørreundersøkelser eller meningsmålinger, med formål om å innhente informasjon fra innbyggere. *Dialog* er tiltak som innebærer toveiskommunikasjon. Her er det en aktivt pågående dialog mellom partene. Folkemøter blir ofte plassert på dette trinnet, men kan i praksis gjennomføres mer som et rent informasjonsmøte med en passiv part som tilskuere (innbyggerne) (Schmidt et. al., 2011:40). Dersom møtet utvikler seg til å bli et godt forum for innbyggere og andre berørte til å stille spørsmål og komme med kommentarer til planen, kan det i større grad argumenteres for at folkemøter hører til på dialog-trinnet.

*Dagsordensetting* menes som saker som innbyggerne selv initierer. På eget initiativ kan innbyggere og organisasjoner ta opp saker som settes på dagsorden i kommunestyret, dersom

det angår kommunens ansvarsområde. Som tidligere nevnt er denne retten også nedfelt i lovverket, og gjelder dersom minst to prosent av innbyggerne (300 personer i større kommuner) skriver under på saken (Klausen et. al., 2013:75). Dagsordensetting kan også skje via andre tiltak, som for eksempel folketråkk (beskrives senere i oppgaven). I likhet med folkemøter, vil plasseringen av et slikt tiltak i deltakelsestrappa, variere i den grad planmyndighet velger å behandle resultatene videre. Dersom folketråkk blir gjennomført, men observasjonen ikke blir tatt til følge, fører ikke tiltaket til saker som settes på dagsorden. Den siste og mest direkte formen for deltakelse i trappen er *medstyring*. Som nevnt, innebærer det når innbyggere får mulighet til direkte og reell deltakelse i beslutninger. Dette skjer ofte gjennom råd og utvalg. Slike tiltak er i mange kommuner institusjonalisert og permanente, til forskjell fra andre medvirkningstiltak som gjerne gjennomføres ved behov eller ved spesielle prosjekter (Klausen et. al., 2013:82).

Disse fem trinnene i deltakelsestrappen viser at medvirkningstiltak kan utføres med svært ulik grad av faktisk deltakelse. Som tidligere nevnt er dette en viktig debatt i forskningsfeltet (Hanssen, 2013; Ringholm & Hanssen, 2018). Til tross for at medvirkning er nedfelt i lov, står kommunene svært fritt til hvordan de vil utvikle verktøy for innbyggerinvolvering, og hvor i trappen disse tiltakene skal plasseres (Falleth & Hanssen, 2012:201).

## **Metoder for deltakelse**

Det hevdes ofte at en av de viktigste fordelene ved medvirkning er den lokale kunnskapen som innbyggerne besitter (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014:12; Ringholm & Hanssen, 2018:191). Innbyggerne kan sitte på verdifull kunnskap om sitt nærområde både når det gjelder hva som fungerer bra og hva som bør endres. Lokale kunnskaper kan gi nye perspektiver på saken og viktig historisk forståelse av området (Stokland, 2018; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014:12). Det finnes en rekke ulike modeller og tiltak for å drive medvirkning med mål om å innhente denne kunnskapen. I dette delkapitlet beskrives de ulike metodene for medvirkningstiltak som er brukt i oppgavens case i den avgrensede perioden. Flere av tiltakene er også gjeldene for medvirkningsarbeid i planprosesser i andre kommuner.

De ulike tiltakene retter seg gjerne mot ulike grupper av befolkningen. *Barnetråkk* er en metode som forsøker å finne barns erfaringer med områder de ferdes i hver dag. Metoden kan



gjennomføres både analogt og digitalt. Ofte gjøres den med en kombinasjon av begge former (Norsk design- og arkitektursenter, u.å.). Digitale gjennomføringer kan foregå i kart eller i spill. Ved å for eksempel følge elever på vei til skolen, kan man få innblikk i hvilke veikryssninger eller andre områder som de opplever som utrygge. Samtidig kan barnetråkk gi informasjon om hvilke områder og fasiliteter barn liker å ferdes i, og hva de skulle ønske at forbedres. Barnetråkk kan også benyttes som «folketråkk» med mennesker i alle aldre. (Ringholm & Hanssen, 2018:205).

*Gjestebud* er et tiltak som gjerne når ut til innbyggere i alle aldre. Her kontaktes utvalgte frivillige innbyggere av kommunen i høringsperioden for å bli gjestebudsverter. Disse vertene inviterer til møter med bekjente hvor alle diskuterer aktuelle spørsmål som angår kommuneplanen. Innspill som fremkommer av et slikt møte kan meldes inn som et formelt høringsinnspill eller rapporteres til planleggeren som videre sørger for at disse innspillene blir en del av revidert planutkast (Ringholm & Hanssen, 2018:203).

Andre tiltak kan blant annet utvikles som digitale verktøy for å nå innbyggere over internett gjennom apper, e-post, kommunenes nettside, sosiale medier eller andre digitale programmer som brukes under møter og workshops. *Spørreundersøkelser* eller annet som skjer over nett, må nødvendigvis ikke planlegges for en spesiell aldersgruppe, men vil i realiteten begrense seg til de som bruker denne typen teknologi aktivt, uansett hvilken målgruppe som var tiltenkt. *Informasjon- og dialogmøter (folkemøter)* er møter hvor planmyndighet og gjerne private utbyggere presenterer planene for et område. Ofte åpnes det opp for spørsmål fra salen mot slutten av møtet. Slike møter er ment for alle innbyggere og andre interesserte. I moderne medvirkningsteori er denne typen møter kritisert for å ikke inkludere alle innbyggere og i realiteten kun være enveis kommunikasjon (Ringholm & Hanssen, 2018:203). Dette skal diskuteres nærmere i oppgavens analyse.

*Workshops/innbyggerverksted* kan gjennomføres på ulike måter, men formålet er å samle inn innbyggere og andre interesserte aktørers meninger om utviklingen gjennom en mer visuell prosess enn hva informasjon- og dialogmøter ofte gjør. Under workshops deles det ut materiell som bilder, figurer eller nødvendig utstyr for å utforme ønskede fasiliteter i området. Det settes ofte begrensninger til et avgrenset areal og informasjon om hva slags type bruk området er ment for. Derfra er det opptil deltakerne å plassere illustrasjonsbildene med forslag der hvor de ønsker eller å fysiske forme sine egne forslag til apparater eller andre fasiliteter

(eks. Stavanger kommune, 2020b). Ofte utføres workshops i sammenheng med informasjonsmøter eller i tiltak som er spesielt rettet mot barn. *Kunstprosjekt* er en av de nyeste metodene for medvirkning som testes i flere kommuner (Ringholm & Hanssen, 2018:206). De kan gjennomføres på ulike måter. Formålet med slike kunstprosjekt er å inkludere mennesker i befolkningen på en mer aktiv måte, hvor de selv skal ta del i utformingen av ulike kunstinstallasjoner eller overflaten på apparater eller fasader. Videre skal denne metoden også føre til større følelse av tilhørighet for de som deltar i prosjektet og for innbyggerne for øvrig. Et formål om å skape følelsen av at 'mannen i gata' har innflytelse på hvordan fasilitetene i nabolaget er utformet (Utlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, 2016). *Innbyggerkontor* er i oppgavens case opprettet for at bydelen skal ha et lokale med formål om å samle innbyggere til ulike aktiviteter og ellers være åpent for alle til å komme med innspill og ønsker om bydelens utvikling under områdesatsingen (Stavanger kommune, u.å.). Kontoret omtales som medvirkningstiltak fordi det er ment som et åpent tilbud for alle innbyggere, hvor de kan gi sine innspill når som helst i prosessen.

*Mobile eller midlertidige medvirkningsstands* brukes for å nå ut til innbyggere der de oppholder seg, heller enn at de selv må henvende seg til planmyndighetene. I oppgavens case har det i perioder blitt brukt en campingvogn som plasseres i de områdene hvor kommunen vet det til vanlig er lav deltakelse blant beboerne. Slike midlertidige stands kan bli brukt i kortere perioder for å få innspill fra innbyggere i det området de blir plassert. Denne fremgangsmåten kan også vekke større oppmerksomhet fordi den ikke er permanent (Utlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, 2016). *Tilskuddordninger* er økonomiske midler som innbyggere kan søke om fra kommunen eller andre organer. I oppgavens case er det opprettet et nærmiljøtilskudd hvor alle innbyggere kan søke om midler fra kommunen dersom de har en idé for nabolaget eller bydelen for øvrig. Et slikt tilbud er ikke som andre medvirkningstiltak som ønsker å samle inn innspill, men er likevel ment for å gi effekt for medvirkning. Innbyggerne kan få støtte til å utvikle sine egne idéer slik at nabolaget i større grad formes etter deres ønske. Det argumenteres også for at et slikt tilbud kan inkludere de som vanligvis ikke deltar i ordinære medvirkningstiltak, da prosjektene som utvikles med disse midlene ofte angår et helt nabolag (Stavanger kommune, 2020c).

## **Fordeler og ulemper med medvirkning**

Som tidligere nevnt er en viss grad av innbyggerinvolvering pålagt gjennom lov. Likevel er det uenighet om hvor mye det bør legges til rette for at innbyggere skal ta del i planleggingsprosesser. Videre vil det presenteres fordeler ved medvirkning og senere gjøres rede for kritikken mot slike tiltak.

Planmyndighetene argumenterer for at medvirkning skjer på bakgrunn av ønsket om en rekke fordeler som inkludering av innbyggere i planprosesser trolig fører med seg. Foruten om innbyggers lokale kunnskaper, omtales medvirkning ofte positivt fordi beslutninger kan bli bedre veloverveid og begrunnet. Når flere tar del i utformingen av planer, kommer flere synspunkter fram, og det vil naturlig utvikles kritiske spørsmål og diskusjoner som gjør beslutninger bedre gjennomtenkt (Schmidt, 2011:52).

Pløger (2012) argumenterer også for at risikoen for konflikt blir mindre dersom alle parter har god informasjon om hva som planlegges for utvikling av nærområdet. Dersom planleggingen inkluderer gode muligheter for medvirkning, får innbyggere sjansen til å si sin mening, og konfliktnivået *kan* senkes (Pløger, 2012:267, Ringholm & Hanssen, 2018:197). Med lavere konfliktnivå, blir effektivitetsargumenter også ofte brukt for medvirkning, da prosessen vil gå raskere og gjennomgå færre ventende avgjørelser underveis (Falleth & Hanssen, 2012:188). Andre fordeler som planmyndighetene ofte bruker som argument for medvirkning er at god informasjon og mulighet for påvirkning av planarbeidet, også kan føre til sterkere støtte blant befolkningen (Pløger, 2012:267; KS, 2017). Partene som involveres kan få større eierskap til prosjektet når de tar del i planleggingen og føler at deres meninger hadde innvirkning på resultatet. Et slikt perspektiv tilsier dermed at medvirkning både kan forebygge for et høyt konfliktnivå, skape større eierskap og legitimitet for kommende utvikling (Pløger, 2012:267, Ringholm & Hanssen, 2018:195). En nærmere beskrivelse om virkningen av at alle parter føler seg hørt og sett, vil gjøres rede for i senere delkapittel om deltakerdemokrati. I forlengelse av dette brukes ofte et demokratiargument om medvirkning. Mulighet for innflytelse bygger i seg selv et sterkere demokrati, men enkelte forskere mener også at medvirkning fungerer som en læreprosess hvor alle deltakere automatisk vil øke kompetansen om demokratiet og offentlige organers organisering og beslutningstaking (Bukve, 2012:184; Cornwall, 2002:13). Dette skjer i direkte forstand ved at deltakere må sette seg inn i hvordan

de selv kan involvere seg i et gitt tiltak, men også indirekte dersom ønske og mulighet for innflytelse i lokale saker sprer seg. Demokratiet vil styrkes i sin helhet dersom de demokratiske verdiene blir anerkjent og ivaretatt av folket (Ringholm & Hanssen, 2018:197), slik som også Cornwall (2002) bemerker i den forbindelse:

[...] many of the NGOs involved with the development and use participatory approaches talked about rights, recognition and redistribution: about “people’s self-development” (Rahman 1995) which, rather than inserting “the people” or “the poor” into development, sought to develop their capabilities to negotiate on new terms with the powerful” (Cornwall, 2002:13).

Kritikken mot medvirkning dreier seg ofte om at prosessene er tidkrevende (Amdam & Veggeland, 1991:71). Innhenting av innbyggers meninger kan kreve store ressurser av planmyndigheten, som de ellers kunne brukt for effektiv framgang i planprosessen. Involveringsprosesser krever informasjonsdeling, utvikling av metoder for innhenting av kunnskap og meninger, og til slutt bearbeidelse av innsamlet materiale. Hvor mye ressurser som kreves, avhenger av metoden og omfanget av involveringstiltaket. Gjestebud gjennomføres i stor grad uten planmyndigheter til stede, men krever desto mer informasjonsdeling og forberedelse av gjestebudsverter i forkant av selve datainnsamlingen, og ressurser i slutfasen som arbeider med implementering av forslag og innspill som fremkom under gjestebudet. På den annen side er folkemøter en metode som samler mange innbyggere på én og samme tid, men her kreves også informasjonsdeling i forkant og videre bearbeidelse av forslag. Kritikken som er særlig rettet mot spesifikke tiltak vil belyses og diskuteres nærmere i oppgavens analysedel.

Annen kritikk mot andre medvirkningsmetoder innebærer også at det ofte er de samme innbyggerne som deltar hver gang (Ringholm & Hanssen, 2018:203). Dersom det er tilfellet, kan det bli uheldig maktfordeling mellom innbyggerne i et område. Indirekte vil dette bety at de som velger å ikke delta, styres av de som deltar. Dersom mellomvalgdeltakelse er utformet helt universelt for alle innbyggere - slik at alle har samme tilgang til deltakelse, kan en derimot heller argumentere for at mellomvalgdeltakelsen styrker demokratiet og (frivillig) folkestyre. De innbyggerne som deltar aktivt, er ofte de med størst ressurser. Det kan derfor antas at dersom de mindre ressurssterke i samfunnet faller utenfor alle involveringstiltak, vil dette også skape en uønsket maktbalanse i samfunnet. Dersom de mest ressurssterke menneskene påvirker beslutninger i sin favør, kan det oppstå en ond sirkel, hvor eliten skaper

et samfunn til deres beste, og de ressursvake likevel er en del av samfunnet, men uten evne til innflytelse på beslutninger som fattes (Amdam & Veggeland, 1991:71).

Fra deltakeres side, blir det ofte ytret frustrasjon over at deres innspill ikke blir tatt til følge i den endelige planen (Pløger, 2012:267). I slike tilfeller opplever mange at de ikke slipper inn med sine innspill før det er for sent i planprosessen. På den annen side kan det være krevende med informasjonsdeling og nok kunnskap blant politikere og planmyndighet til å svare på spørsmål og innspill, dersom mulighet for medvirkning åpnes tidlig i prosessen (Klausen et al., 2013:127).

### **Deliberativ- og kommunikativ planlegging**

Som tidligere nevnt er argumentene som brukes for medvirkning i stor grad inspirert av de tradisjonelle retningene innenfor demokratiteorien som kalles deliberative og kommunikative demokratier. Denne delen vil gjøre nærmere rede for denne retningen og vise hvordan den normativt sett skulle vært implementert i planleggingsfaget.

Jürgen Habermas omtales ofte som grunnleggeren av det deliberative demokratiet. Han argumenterer for en demokratiretning med fokus på kollektive beslutninger som fattes på bakgrunn av diskusjon og åpne overveielser, dog i et styresett som er befestet i rettslig institusjonaliserte lovgivningsprosesser (Habermas, 1996:151). Deliberativ planlegging er dermed planlegging som legger vekt på diskusjon for å komme fram til konsensus og kollektive beslutninger i planprosessen. Ifølge Habermas er rasjonelle diskusjoner kun mulig dersom alle parter argumenterer til fordel for fellesskapet, ikke for utelukkende egen vinning. Dersom en aktør belyser en sak på en måte som gjør den gjeldene for fellesskapet, er det mulig å oppnå støtte fra flere. I så måte kan også argumentet ofte begrunnes i rettferdighet. Denne typen argumenter har evne til å endre andres oppfatning og standpunkter (Eriksen & Weigård, 1999:166). Eriksen og Weigård beskriver:

Først når individene er i stand til å si sin egen mening fritt – først når de er autonome aktører – og først når kommunikasjonen mellom dem ikke er forstyrret av tvang eller strategisk handling, vil vi kunne si at den enigheten som oppstår er kvalifisert eller gyldig. (Eriksen & Weigård, 1999:168)

Habermas vektlegger også i sin teori at folkets utvikling og dannelses skjer gjennom sosialisering og samfunnets «lære». Politisk meningsdannelse er altså en kommunikativ prosess som krever dialog (Eriksen & Weigård, 1999:168). Forester (2018) skriver “[...] democratic deliberations must interweave three practical concerns in planning contexts: how to involve appropriate expertise, how to represent values, interests, or concerns that matter, and, not least of all, how to shape commitments to action” (Forester, 2009 referert i Forester, 2018:595). Forester argumenterer for at deliberativ planlegging altså må innebære kommunikasjon mellom ekspertise, men ikke minst også aktører som representerer ulike verdier og interesser. Her finner vi berørte parter som innbyggere, interesseorganisasjoner og foreninger. Forester (2018) vektlegger også viktigheten av at alle parter skal føle seg forpliktet til å delta. Dersom de ikke gjør det, vil trolig det deliberative aspektet ved planleggingen bortfalle, hevder han. For å forebygge for forpliktelse kan planmyndigheten selv ta ansvar for måten de presenterer metoder for deltakelse. I åpne møter med formål om diskusjon mellom ekspertise, planmyndighet og innbyggere, fremheves derfor det vesentlige i å presentere møtet som ‘diskusjon’ eller ‘dialog’ heller enn ‘debatt’. Forester (2018) hevder at ordet ‘debatt’ kan skape forventninger om at parter med motstridende interesser står «imot» hverandre og bør debattere deretter. Dette kan fremkalle en forståelse av at slike møter er ment for politikere, ekspertise eller folk som er ute etter å slå ned på andres meninger, fremfor å overveie egne forslag – i tråd med Habermas’ teori (Forester, 2018:598).

Fokus på ‘dialog’ svarer også til elementet av læring som er en viktig del av den deliberale teorien. Som både Habermas og Forester understreker, er det vesentlig at den deliberale prosessen innebærer læring blant alle berørte parter. Utveksling av argumenter kan antas å ha en lærende virkning både i den konkrete saken som diskuteres, men også om demokratiske verdier. Ikke minst understreker også flere teoretikere at effekten av den deliberale prosessen vil være forsterket dersom det legges til rette for god informasjonsdeling og forståelse for hva som *egentlig* skal drøftes i forkant av dialogmøtet. Med et slikt utgangspunkt, menes det også at planmyndigheten skal ha en innstilling til at de kan lære og innhente gode innspill i prosessen. Dialog og utveksling av idéer skal med andre ord føre til gjensidig læring (Forester, 2018:598-608).

Laurian (2009) oppsummerer essensen av deliberativ planlegging på denne måten: “[...] deliberative processes emphasize ongoing communication, mutual learning and understanding of issues, and attention to the views, values and goals of others, achieved by including a

variety of voices and perspectives” (Laurian, 2009). Den deliberative planleggingen vil med andre ord forene ulike meninger og verdier gjennom kommunikasjon og dialog som legger til rette for læring gjennom hele prosessen.

## **Deltakerdemokrati**

Den deliberative demokratiforståelsen tilnærmer seg altså beslutninger via dialog og konsensus. Deltakerdemokrati er en retning som innehar mange likhetstrekk med deliberative demokratier, men har i større grad fokus på innbyggers deltakelse for å komme fram til disse kollektive beslutningene. I den kommende delen vil dette beskrives nærmere og gi tydelig sammenheng til den moderne medvirkningslitteraturen. Deliberativt demokrati og deltakerdemokrati skiller seg som sagt med fokus på henholdsvis *dialog* og *deltakelse*. I den deliberative retningen er det viktig at alle interesserte parter holder en saklig og god dialog for å komme fram til enighet. I deltakerdemokratiet vektlegges det heller sterkere at de involverte partene faktisk deltar i beslutningstakingen, enn at formålet er at disse partene skal komme fram til absolutt enighet (Eriksen & Weigård, 1999:152).

Argumenter for medvirkning kan i stor grad sies å bygge på teorien om deltakerdemokrati, som igjen bygger på den republikanske demokratitradisjonen. «I den republikanske tradisjonen (...) heter det at demokrati ikke kun dreier seg om voteringer og valg, men mer om deltakelse i formelle og uformelle fora hvor borgerne får anledning til å ta stilling til kollektive anliggender» (Eriksen & Weigård, 1999:151). Deltakerdemokratiet krever åpen diskusjon hvor alle parter blir gjort rede for hvilke valgalternativer som er mulig og blitt enig om hva en er uenige om. Innenfor et slikt perspektiv er oppfattelsen at offentlig dialog og kritisk tenkning vil gjøre beslutninger mer veloverveid og sørge for høyere refleksjon og krav til informasjon før en beslutning fattes. På denne måten menes det at debatten vil føre frem til bestemmelser som er det beste for fellesskapet (Eriksen & Weigård, 1999:152).

Ifølge deltakerdemokratiets prinsipper kan vellykket dialog i planprosesser gjenkjennes av enkelte kriterier. Friedman (1973) hevder at dialog forutsetter at de ulike aktørene har et felles engasjement rundt saken, aksepterer hverandres uenighet og erkjenner hverandres virkelighet. Omstendighetene rundt krever gjensidige krav og forpliktelser, følelser og emosjonelt engasjement må gjenspeile handling, samtidig som kroppsspråk og andre signaler utenom uttalte ord må anses som en like viktig del av kommunikasjonen. I tillegg bør dialogen skje

over et 'naturlig tidsforløp' (Friedman, 1973:178-182 referert i Amdam & Veggeland, 1991:73).

Kritikken mot delttakerdemokratiet baserer seg i hovedsak på at det vil være uoppnåelig å gjennomføre deltakelsesprosesser hvor alle får sagt sin mening i alle saker som angår dem. Videre hevdes det at det i enkelte tilfeller kreves ekspertkompetanse til avgjørelser, hvor allmenne borgere ikke har tilstrekkelig faglig kompetanse (Eriksen & Weigård, 1999:153). Denne formen for demokrati får ofte også kritikk for å være utopisk for store samfunn. Høy grad av deltakelse fungerer best i små samfunn hvor felles verdier eller normer kan gjøre veien til enighet mindre krevende. I større heterogene samfunn med stort menneskelig mangfold, kan det være utfordrende å finne en felles identitet med tilhørende normer og verdier. Sist, men ikke minst er retten til ikke-deltakelse ofte oversett blant tilhengere av deltakerdemokratier. Borgere har trolig ikke samme grad av frihet til å avstå fra å engasjere seg politisk. Kritikere stiller spørsmål ved om det er rett å kreve deltakelse av alle, for enhver pris (Eriksen & Weigård, 1999:153).

### **Ikke-deltakelse**

I motsetning til deltakelse, kan vi se på ikke-deltakelse som en annen tilnærming til forståelsen av involvering av innbyggere i planprosesser. Ved å undersøke ikke-deltakelse er målet å kartlegge hvem som ikke deltar, og hva som ligger bak en slik handling. På denne måten kan det utarbeides nye strategier og tiltak med utgangspunkt i denne informasjonen, for å nå ut til de innbyggerne som vanligvis ikke deltar. Ved å studere ikke-deltakelse, kan det også dannes et bedre grunnlag for å forstå hvem som i realiteten har makt til innflytelse og hvem som blir 'rådet over' uten selv å ta del i prosessen (Cornwall, 2002:24). I denne oppgaven implementeres ikke-deltakelse i det teoretiske rammeverket som et grunnlag for å senere vurdere det empiriske materialet og aktuelle aktørers syn på deltakelse versus ikke-deltakelse. Det foreligger, som tidligere nevnt, svært lite forskning om ikke-deltakelse i litteraturen, men noen få forskere har omtalt fraværet av deltakelse blant innbyggere direkte og indirekte i sine verk. Videre vil det gjøres rede for deres argumenter for hvilke årsaker som ligger bak ikke-deltakelse.

Sherry Arnstein (1969) var den første forskeren til å omtale fraværet av deltakelse i sine studier. Hun argumenterte for at ikke-deltakelse kan begrunnes i at planmyndighetenes tiltak



ikke strekker til. Dersom deltakelse oppleves lite tilgjengelig, er terskelen høyere for å delta. De rammene som er lagt for medvirkningsprosessen kan framstå fremmed, utarbeidet for lite informasjon eller være presentert på en måte som er vanskelig for allmennheten å forstå. Dette være seg lite tilgjengelige plattformer for informasjonsdeling eller informasjon som er formulert med et fagspråk som er ukjent for de fleste. Arnstein (1969) omtaler, som nevnt, 'non-participation' som kategoriene 'manipulasjon' og 'terapi' i sin medvirkningsstige. Med dette menes de tilfeller hvor planmyndighetene ikke ønsker deltakelse fra befolkningen, men heller styrer med en ovenfra- og ned (top down) tilnærming. På denne måten mener Arnstein at planmyndigheten som sitter på makten forsøker å utdanne eller «kurere» innbyggerne (Arnstein, 1969:217). Med en intensjon om enighet, kan planmyndighet forsøke å påvirke innbyggers meninger og overbevise dem om at deres foreløpige planer er den rette veien å gå (Schmidt, Guttu og Knudtzon, 2011:51-52). I dette tilfellet legges myndighetene ansvarlig for ikke-deltakelse. I andre tilfeller dekker myndighetene over for deltakelse ved å engasjere interesseorganisasjoner eller lignende, og omtale dette som en metode for å involvere «grasrota» av befolkningen (Arnstein, 1969:218). Ved å sammenligne Arnsteins synspunkter med undersøkelsene av andre forskere som videre følger, blir det tydelig at Arnsteins tilgang til ikke-deltakelse hovedsakelig betrakter fenomenet fra et planleggingsperspektiv. Med hennes syn hevdes det at planleggingsmyndighetene former ikke-deltakelsen ved å manipulere innbyggerne til å tro at de har tilgang til å delta, selv om de i realiteten ikke har det. Altså er alt ansvar for ikke-deltakelse tillagt planmyndigheten. Studiene som har blitt foretatt av andre forskere etter Arnstein (1969) har formidlet en videreutvikling av forståelsen av ikke-deltakelse, som videre følger.

I fagfeltet omtales i dag gjerne ikke-deltakelse som en uønsket adferd og irrasjonell handling (Clausen, 2016:1) i planleggingssammenheng. De forskerne som har tatt for seg ikke-deltakelse i sine studier, forsøker å utfordre et slikt tradisjonelt syn på innbyggerne som ikke deltar, og belyse hvilke årsaker som kan forårsake fravær av deltakelse. For eksempel påpeker Clausen (2016) hvordan folks ikke-deltakende adferd i landskapsutvikling er langt mer omstridt enn man kunne forvente:

[...] people's participatory behaviour in (landscape) development is far more contentious than one would expect. Rather than seeing non-participation as irrational, it can be seen in the light of a wide range of structural and local barriers that disempowers and creates inequality for the participants (...). (Clausen, 2016:11).

Ikke-deltakelse kan altså ifølge dette perspektivet skje på bakgrunn av bevisste eller ubevisste valg om å ikke medvirke av en rekke ulike årsaker. Derfor kan det være hensiktsmessig å supplere med en alternativ innfallsvinkel på ikke-deltakelse, enn det tradisjonelle synet om at ikke-deltakelse er en irrasjonell handling.

Clausen (2016) har utviklet fem punkter for årsaker til ikke-deltakelse gjennom hennes studie om medvirkning i landskapsutforming på øya Møn i Danmark. Et viktig poeng i denne studien er at det alltid må tas hensyn til konteksten som deltakelse og ikke-deltakelse foregår i. Likevel kan det antas at lignende funn vil være gjeldene for planlegging av andre prosjekter.

1) *Mangel på tillit*. Enkelte innbyggere kan ha inntrykk av at deres deltakelse uansett ikke vil tas i betraktning i beslutningstakingen. Med lav tillit til myndighetene oppleves deltakelse som unødvendig. Dersom innbyggere har lave forventninger til at deres innspill vil bli tatt i betraktning, vil det oppleves som dårlig bruk av tid og ressurser å delta i involveringstiltak, og det er derfor mer hensiktsmessig å la være å delta. 2) *Makt og eierskap*. Dersom grunneiere eller andre berørte har et spesielt økonomisk eierskap til området som gjør de lite villige til endring, kan de utøve makt ved å unngå å delta. I enkelte utviklingsprosjekter kan grunneiere og andre involverte som har hatt eierskap eller tilknytning til området i lengre tid, anse seg selv eller oppfattes av andre som makthavere. Det kan dannes et usynlig makthierarki som får noen til å føle at de har større rett til å påvirke enn andre. 3) *Sosial kontroll*. For enkelte kan uttalelser om planleggingen skape konflikt med andre innbyggere som besitter andre meninger. Dermed kan verdien av å opprettholde gode relasjoner til nabolaget veie høyere enn å involvere seg i planleggingen og risikere konflikt og uvennskap. 4) *Skjult motstand*. Innbyggere kan frykte at offentliggjørelsen av erfaringer/kunnskap om deres område vil påvirke utviklingen og endre deres daglige bruk av området. Dermed kan de begynne å argumentere med andre påstander for å ikke offentliggjøre (skjule) sine egentlige intensjoner med å bevare området på den måten de selv ønsker. 5) *Selv-ekskludering*. For noen kan terskelen for deltakelse være høy fordi de ikke oppfatter seg selv som aktuell for saken eller fordi de frykter å ha mangel på tilstrekkelig kunnskap for å kunne delta. Dette kan skyldes selve måten deltakelsen er organisert på, da det kan stilles store krav om bestemt kompetanse og kvalifikasjoner. Planmyndighet kan altså velge å fremstille saken slik at den tilsynelatende ikke angår innbyggerne (Clausen, 2016:11). Informasjon som deles og offentlig diskusjon i det lokale nyhetsbildet er ofte basert seg på ekspertkunnskap som fremmedgjør prosessen for andre innbyggere, og på denne måten kan fagpersoner eller folk med store ressurser

inkluderes på bekostning av andre innbyggere som i stedet velger å ekskludere seg selv (Clausen, 2016:6-8).

En annen studie er gjort av Buchecker et al. (2003) som utførte en undersøkelse om deltakelse i landskapsutvikling av to tettsteder i Sveits. Det resulterte i funn som til en viss grad samsvarer med Clausens (2016) fem punkter om årsaker til ikke-deltakelse fra Danmark. Deres informanter uttrykte interesse for sine nærområder og utvikling av landskapet, men de valgte likevel å ikke dele sine ideer og meninger med offentligheten eller planmyndigheten. De overlot dette ansvaret til planmyndighet da de trodde planmyndighetene kun var ute etter kollektive meninger og løsninger. Buchecker et al. (2003) argumenterer for at det er oppstått en oppfatning om et 'imagined community' – et fellesskap og tilhørighet til området, men at dette er et mentalt, abstrakt bilde av deres nærområder og menneskene som bor der. I stedet for å ytre sine personlige meninger, velger innbyggerne å «gi etter» for de kollektive holdningene. Bakgrunnen for en slik tilnærming til deltakelse mener Buchecker et al. (2003) kommer av frykten for å skape konflikt og uvennskap med naboer og andre innbyggere i området. Til tross for engasjement og interesse for sitt nærmiljø, holdes personlige meninger tilbake til fordel for de kollektive normene (Buchecker et al., 2003). De kollektive normene har med andre ord fått så stor betydning at de overgår individenes personlige holdninger til utviklingen. Dette kan ses i sammenheng med flere av de nevnte punktene som fremkom av funnene i Danmark (Clausen, 2016). De kollektive holdningene tillegges imaginær makt som gjør at frykten for å motsette seg disse overgår valget å delta med sine personlige meninger. På denne måten velger mange å ikke delta og manges meninger blir ekskludert i planleggingsprosessen. Karakteristisk for undersøkelsene som er foretatt av henholdsvis Clausen (2016) og Buchecker et al. (2003) er at de videreutvikler og nyanserer andre tidligere undersøkelser hvor spørsmålet om ikke-deltakelse har spilt en rolle. Deres forståelse for fenomenet har ikke begrunnelse kun i planmyndighetenes handlinger, slik som Arnstein hevder. Deres tolkning fremmer også i stor grad en begrunnelse i strategiske valg fra de ikke-deltakende eller at de av ulike årsaker føler seg forhindret til å delta. Når de ikke deltar, oppstår det et problem for legitimiteten til planmyndighetene – og de ikke-deltakende utfordrer dermed planmyndighetene gjennom sitt fravær. Med andre ord hevder Clausen (2016) og Buchecker et al. (2003) at ikke-deltakelsen også uttrykker en form aktiv respons til planmyndigheten og at makten dermed til en viss grad også ligger hos ikke-deltakerne.

I fremstillingen av forskjellen mellom teoretiske forståelser presenteres her et fjerde perspektiv av Jean Baudrillard (1983) som begrunner ikke-deltakelse med henvisning til henholdsvis informasjonssamfunnet og en følelse av å ikke være representert. Ikke-deltakelse forstått som konsekvens av informasjonssamfunnet forklares i at innbyggere blir passive av all informasjonen som de er vitne til hver dag. De daglige informasjonsstrømmene som aldri tar slutt, gjør at folk ikke tar til seg budskapet og reagerer på det, men heller blir passive tilskuere til samfunnet og endringene som skjer rundt dem. Når man overbelastes av stimuli er det er vanskelig å skille ut hva som er viktig – og dermed forholder mange seg likegyldig. Passiviteten og stillheten blir så en form for forsvar mot all den stimuli vi får i informasjonssamfunnet. Innbyggerne ser og hører informasjonen som kommer, men tar ikke stilling til den og unnlater å aktivt delta (Baudrillard, 1983:19-23). Det er viktig å bemerke at Baudrillard skrev boken 'In the Shadow of the Silent Majorities' i 1978 (utgitt på engelsk i 1983). Informasjonsstrømmene han beskriver i boken inkluderer derfor ikke dagens informasjonsflyt via internett og sosiale medier, men likevel gir boka inntrykk av en eksisterende (trolig forsterket) utfordring. Baudrillard (1983) forklarer:

Bombarded with stimuli, messages and tests, the masses are simply an opaque, blind stratum, like those clusters of stellar gas known only through analysis of their light spectrum - radiation spectrum equivalent to statistics and surveys - but precisely: it can no longer be a question of expression or representation, but only of the simulation of an ever inexpressible and unexpressed social. This is the meaning of their silence. But this silence is paradoxical - it isn't a silence which does not speak, it is a silence which refuses to be spoken for in its name. And in this sense, far from being a form of alienation, it is an absolute weapon. (Baudrillard, 1983:21)

Baudrillards andre forståelse av ikke-deltakelse hevdes å være relatert til at mange innbyggere ikke føler seg representert av makthaverne. For å vise sin motstand, velger de å avstå fra å delta – et strategisk valg. Baudrillard (1983) mener i forlengelsen av dette at passiviteten kommer av den stadige utviklingen av at det kreves ekspertavgjørelser i beslutninger som blir fattet. Innbyggere kan da få inntrykk av at deres meninger ikke har noen betydning (Baudrillard, 1983:48-49). Han omtaler disse menneskene som 'silent majorities' som i motsetning til tradisjonelt syn på medvirkning ikke er irrasjonelle, men handler med taushet som en protest mot makthaverne: "Commonly reduced to an antiquated and irrational mentality, we should read in this, on the contrary, an offensive practice, a redirection by excess, an unanalysed but conscious rejection "without knowing it" of the profound devastation wreaked by rational medicine" (Baudrillard, 1983:43).

Det siste perspektivet som vil fremmes her stammer fra Nina Eliasoph. Hun utførte i 1998 en studie av ikke-deltakende innbyggere i enkelte områder i USA. Hovedinteressen hos Eliasoph

er å forstå økningen i politisk inaktivitet blant amerikanske borgere, herunder både fenomenet med manglende stemmeoppslutning og den politiske deltakelse i eget lokalsamfunn. Et vesentlig poeng hos Eliasoph er at ikke-deltakelse skyldes at innbyggers politiske samtale er svært begrenset til den private sfære. Mange er ikke komfortable med å ha denne typen samtaler i de offentlige 'rommene' som det forventes at innbyggere skal delta i. De politiske og samfunnsfaglige samtaler skjer derfor i større grad i de private rom hvor individene er tilfreds med å tale fritt. Når disse samtaler begrenses til den private sfære, er det mange stemmer som ikke kommer frem i den offentlige debatten (Eliasoph, 1998:16). I tillegg legger hun vekt på at jo mer saken vokser og blir 'mer' offentlig, uttrykkes det ofte mindre bekymring blant folk flest. Etter hvert som saken utvides, kan det virke som om interessen for debatten synker, hevder Eliasoph:

In a strange process of political evaporation, every group fell into this strictly patterned shift in discourse: what was announced aloud was less open to debate, less aimed at expressing connection to the wider world, less public-spirited, more insistently selfish, than what was whispered. (Eliasoph, 1998:7)

Dette viser viktigheten av 'omgivelsene' til rommene hvor det legges til rette for deltakelse blant innbyggere. Videre vil bruken av ulike rom for deltakelse diskuteres nærmere.

### **Offentlige rom og rom for deltakelse**

Bergsli & Hanssen (2017) understreker at «Urbane offentlige rom, som torg, møteplasser, parker og gater, er viktige i et demokratisk samfunn fordi de utgjør grenseflaten mellom den private og offentlige sfære» (Bergsli & Hanssen, 2017:40). Det offentlige rom eller 'public space' omtales ofte som et rom for demokratisk utfoldelse, dialog og læring (Ringholm & Hanssen, 2018:198; Bergsli & Hanssen, 2017:40). Jane Jacobs (1961) argumenterer for at byen skapes og utvikles nettopp i det offentlige rom (Ringholm & Hanssen, 2018:198). Sett fra et slikt perspektiv kan det offentlige rom være en arena for mer direkte former for demokratisk utfoldelse som ved demonstrasjoner eller appeller, men også indirekte gjennom hverdagslige møter, samtaler eller tilstedeværelse. Ringholm og Hanssen (2018) vektlegger viktigheten av at medborgerskap og inkludering skaper større interesse for samfunnet for øvrig. Gjennom sosialisering og deltakelse i den offentlige samtalen, kan vi også utvikle oss som mennesker og som demokratiske borgere. Mye av den offentlige samtalen skjer nettopp i byens offentlige rom som parker, lekeplasser, torg og så videre. På disse møteplassene treffes gjerne innbyggere i alle aldre og med ulike bakgrunner både sosialt og etnisk. Når vi

kommer i møte med andre type mennesker, kan også toleransen for andre styrkes, som igjen bidrar til individers utvikling. I disse møtene kan tidligere oppfatninger og normer bekrefte eller avkreftes til fordel for nye inntrykk og bedre forståelse (Bergsli & Hanssen, 2017:41).

I oppgavens kontekst er det interessant å se på det offentlige rom som en arena for medvirkningstiltak. I likhet med demonstrasjoner eller politisk utfoldelse i offentlige rom, kan medvirkningstiltak være en direkte form for bruk av det offentlige rom som demokratiarena. Offentlige rom er imidlertid aldri nøytrale, det vil alltid være makt involvert. Lefebvre (1991) omtaler 'space' som "Space is a social product... it is not simply "there", a neutral container waiting to be filled, but is a dynamic, humanly constructed means of control and hence of domination, of power" (Lefebvre, 1991:24 sitert i Cornwall, 2002:6).

De rom som stilles til rådighet for medvirkningsprosesser er heller ikke nøytrale, men innebærer et sett av maktrelasjoner mellom de som inviterer til deltakelse og de som deltar (Gaventa, 2006:26). Gaventa argumenterer for at det skapes en viss forventning fra begge parter, og parten som er «gjest» blir underlagt planmyndighet som har invitert til møtet, idet «[...] participation as freedom is not only the right to participate effectively in a given space, but the right to define and to shape that space" (Gaventa, 2006:26). Videre mener Gaventa (2006) det er hensiktsmessig å kategorisere hvilken type rom som benyttes i planprosessens bestemmelser. Han presenterer følgende kategorier: 1) *Lukkede rom*: Med dette menes de beslutninger som fattes bak lukkede dører, hvor planmyndighet; byråkrater, politikere, planleggere eller andre profesjonelle tar beslutninger uten innspill fra utenforstående aktører. 2) *Inviterte rom*: Dette er rom som i større grad åpner opp for deltakelse. Likevel er deltakelsen institusjonalisert og regulert, invitert til gjennom planmyndighet, interesseorganisasjoner eller andre profesjonelle aktører. I slike rom kan rammene for deltakelsen settes slik at det i realiteten er makthaver som «former» svarene. Selv uten at det er åpenbart, kan spørsmål stilles eller metode for deltakelse lages på en slik måte at innhentet materiale egentlig er et ekko av hva myndigheten ønsket (Gaventa, 2006:29). Denne typen rom er ofte gjeldene for de planprosesser som kan bli kritisert for å utelukkende være ute etter legitimering hos folket eller med formål om å kun dekke lovens minimumskrav (Arnstein, 1969; Hanssen, 2013). 3) *Skapte rom*: Viser til de rommene som opprettes av andre enn makthavere og planmyndigheter. Slike rom kan dannes av innbyggere selv som viser interesse og engasjement for gjeldene sak. Et slikt eksempel er beboer-initiativ på sosiale medier eller underskriftskampanjer og tog/demonstrasjoner som innbyggerne selv initierer. Innenfor denne

kategorien finner vi også den daglige samtalen i gata, i parker, på lekeplassen, i butikken eller i andre offentlige rom hvor også den demokratiske utviklingen og læringen skjer. Her oppstår samtalen ut fra eget ønske og uten en makthavende myndighet til å sette rammene for dialogen (Gaventa, 2006:26-27), slik det også er beskrevet av Cornwall (2002).

These “sites of resistance” may be those spaces that people fashion for themselves, those in which they come together in forms of collective action. They may be spaces in which they gain a sense of the legitimacy of their concerns and a sense of their own power, sites from which they enter invited spaces equipped with the tools of productive engagement. (Cornwall, 2002:26)

Slike fellesskap kan også dannes av marginaliserte grupper som vanligvis ikke deltar i planprosesser. Når de selv tar initiativ til å skape en arena eller føre en samtale med sine egne rammer og forutsetninger, kan interesser som ellers ikke ville blitt fremmet, synliggjøres (Cornwall, 2002:17). Dette er i tråd med de tidligere nevnte funnene fra Eliasophs undersøkelse i USA, hvor den politiske samtalen i størst grad foregikk i den private sfære (Eliasoph, 1998:16).

Disse kategoriene viser dermed til hvem som inviterer til deltakelse og hvem som setter rammene for gjennomføringen. Det er imidlertid viktig å merke seg at det ikke er noen absolutt skille mellom disse rommene. De kan påvirkes av hverandre. De lukkede rommene kan forsøke å oppnå større legitimitet av å opprette inviterte rom for deltakelse. Myndigheter kan også la seg påvirke av de skapte rom, og forsøke å institusjonalisere nye metoder for involvering, inspirert av skapte rom. I slike tilfeller argumenterer Gaventa (2006) for at den opprinnelige aktiviteten blir påvirket av maktforholdet som igjen vil oppstå dersom en myndighet setter rammene for deltakelsen. “[...] power in relationship to place and space also works to put boundaries on participation, and to exclude certain actors or views from entering the arenas for participation in the first place” (Gaventa, 2006:29). Slike ekskluderingsprosesser kan skje som følge av blant annet rekrutteringsmetode, lokalet som er valgt for gjennomføringen eller språk og ordvalg i informasjonsmaterialet og underveis i gjennomføringen. På den annen side er det også viktig at myndighetenes metoder utvikler seg og kan tilpasses etter innbyggere eller andre aktørers behov (Gaventa, 2006:27). Slik kan viktigheten av ekstern deltakelse opprettholdes hos myndigheter, og metodene utvikles på en måte som skaper større deltakelse og engasjement blant innbyggerne.

### 3. Metode

For å gjøre arbeidsprosessen transparent og heve påliteligheten av oppgaven, vil denne delen beskrive den metodiske fremgangsmåten og gjøre rede for valgene som er tatt. Kapitlet drøfter de ulike metodene for datainnsamling som er brukt, og beskriver fordeler og ulemper med den respektive metoden underveis. Deretter vil grad av relabilitet og validitet for henholdsvis resultater og metode bli diskutert. Avslutningsvis drøftes mitt ståsted som forsker.

#### **Bakgrunn for valg av metode**

Innhenting av empirisk materiale har blitt foretatt gjennom kvalitative fremgangsmåter. Som nevnt, foreligger det lite litteratur om ikke-deltakelse, derfor kan deler av denne oppgaven omtales som induktiv eksplorerende forskningsstrategi. Det vil si en studie som forsøker å danne teori ut ifra de empiriske funnene (Ringdal, 2007:92). Dog er ikke formålet med denne oppgaven å utvikle ny teori, men heller å tilegne seg mye av kunnskapen ut fra empiriske funn, da det er begrenset tilgang om denne kunnskapen i litteraturen. De delene av studiene som er knyttet til medvirkning (heller enn ikke-deltakelse) kan omtales som abduktiv forskningsstrategi. Dette er delene av studiene som baserer seg på det teoretiske rammeverket for oppgaven, og utforsker empiri med denne litteraturen som utgangspunkt. Formålet er her å forstå informantenes opplevelser og vurdere i hvilken grad teori og disse empiriske funnene er i tråd med hverandre, og diskutere utfordringer som empirien viser (Blaikie, 2010:90). Videre er formålet å drøfte om dette har konsekvenser for ikke-deltakelse.

Som vanlig for kvalitative forskningsprosesser, har også arbeidet med datainnsamling og analyse til denne oppgaven foregått som en sirkulær forskningsprosess hvor datainnsamling har skjedd underveis i prosessen, parallelt med analyse av datamaterialet (Askheim & Grenness, 2008:146). Muligheten for å gå frem og tilbake i prosessen har gjort det lettere å oppdage funn som bør belyses nærmere og samtidig gi en større forståelse for helheten.

Caset som er valgt for oppgaven er gjort med bakgrunn i at bydelen for tiden gjennomgår en områdesatsing. Som tidligere nevnt er innbyggerinvolvering et vesentlig fokusområde i en slik satsning, og det er derfor interessant å diskutere ikke-deltakelse i denne typen prosjekter. Videre består bydelen av et stort mangfold, både sosialt, kulturelt og demografisk. Det gjør



området spesielt interessant for utvikling av medvirkningsprosesser, da det er desto mer krevende å tilrettelegge for deltakelse blant mange ulike innbyggere.

## **Casestudie**

Casestudie ble foretrukket i denne oppgaven fordi det gir mulighet til å gå i dybden på et gitt case og utforske det i sin egen kontekst (Yin, 2015; Askheim & Grenness, 2008:72). Med oppgavens fokus på områdesatsningen som foregår i valgt case, gjør casestudier seg mer egnet for å utforske et slikt prosjekt inngående, framfor ikke-deltakelse i byplanlegging generelt. Casestudier gir også god mulighet for fleksibilitet i metodene som blir brukt. Kvalitative casestudier kan gjennomføres med en kombinasjon av ulike metoder for datainnsamling (Yin, 2015). Fleksibiliteten som et casestudie gir har vært spesielt fordelaktig da oppgaven blir skrevet i en spesiell tid (koronapandemien – virus Covid-19) med statlige restriksjoner og en annerledes hverdag for alle.

En av ulempene til casestudier er at de er avgrenset til en bestemt tidsperiode. Det kan gi utfordringer med å forklare sammenhenger som kan forstås ved å se langt tilbake i tid eller senere i prosessen enn oppgavens avgrensning. Av den grunn er det forsøkt å beskrive historisk utvikling i innledningen av denne oppgaven. Med en undersøkende tilnærming, har casestudiet blitt gjennomført med både intervjuer, deltakende – og ikke-deltakende observasjon og gjennomgang av dokumenter.

Noe av den største kritikken mot casestudier er at denne typen forskning ikke lar seg generalisere (Yin, 2015; Blaikie, 2010:191). Kvantitative metoder med sannsynlighetsutvalg er derimot mye bedre egnet for generalisering (Blaikie, 2010:217). Denne oppgaven er ikke skrevet med formål om å generalisere funnene som er gjort i Storhaug bydel. Informantene kan ha uttalt personlige meninger som er påvirket av tidspunkt for undersøkelsen eller andre faktorer som er særegent for Storhaugs historiske utvikling og så videre. Men til tross for at generalisering av et casestudie skal skje med forsiktighet, er det grunn til å argumentere for at funnene om ikke-deltakelse er overførbare til områdesatsinger eller tilsvarende prosjekter med fokus på innbyggerinvolvering i andre lignende bydeler eller byer. Dersom andre byer er tilnærmet like i befolkningstall, sammensetning av ulike mennesker og med lignende behov for utvikling i henhold til levekårsundersøkelser, er det rimelig å anta at funnene i stor grad ville vært lignende funn som de som presenteres i denne oppgaven.

Til tross for at kvalitative studier ikke er like generaliserbare som kvantitative studier, kan det være verdifulle funn i den ene studien som ikke ville kommet til syne i den andre (Askheim og Grenness, 2008:22). Derfor vil jeg argumentere for at temaer som er lite utforsket – slik som ikke-deltakelse, har behov for både kvalitative og kvantitative studier.

Årsakssammenhenger for ikke-deltakelse som fremkommer i denne studien, kan brukes som utgangspunkt for faktorer til å utforme et kvantitativt studie senere.

Annen kritikk av casestudier hevder at en slik metode for datainnsamling er svært tidkrevende (Blaikie, 2010:192). I dette prosjektet opplever jeg tilstrekkelig tid til datainnsamling via intervjuer, men kunne med fordel hatt bedre tid til å innhente utdypende informasjon fra informantene i de skriftlige intervjuene (diskuteres nærmere senere i metoddelen). Det ville også vært fordelaktig dersom det var mulig å drive observasjon av flere medvirkningstiltak over en lengre periode. Å gjøre observasjoner av utviklingen fra prosjektstart til avslutning av den 7-årige områdesatsningen ville styrket inntrykket av kommunens arbeid innen innbyggerinvolvering.

## **Intervju**

For å kartlegge fremgangsprosessen i områdesatsningen, sikre informasjon om kommunens fokus på medvirkningsarbeid og få bedre forståelse for andre aktørers syn på medvirkning og ikke-deltakelse, har det blitt gjennomført kvalitative dybdeintervjuer. For å best mulig belyse oppgavens problemstilling er det hensiktsmessig å få innsyn i både planmyndighetens forståelse av medvirkning og innbyggernes deltakelse. Derfor har jeg intervjuet både ansatte i kommunen, et byutviklingsselskap som er deleid privat- offentlig, representant fra det politisk sammensatte kommunedelsutvalget og representanter fra innbyggerne. De sistnevnte er representert gjennom to styremedlemmer i to forskjellige beboerinitiativ, samt gjennom 20 «alminnelige» innbyggere. Innbyggerne ble intervjuet gjennom skriftlige skjemaer som gjøres rede for i neste del av metodekapitlet.

<b>Aktør</b>	<b>Intervjuform</b>	<b>Antall informanter</b>
Ansatte i kommunen (Avdelinger: Områdesatsingskontoret, Smartbyen, Park og Vei)	Telefon og fysisk møte	3
Ansatt i privat-offentlig byutviklingsselskap i Storhaug bydel	Video	1
Representant fra kommunedelsutvalget (politisk sammensatt)	Telefon	1
Styrerepresentanter fra beboerinitiativer	Fysisk møte og video	2

I oppgaven vil disse informantene bli omtalt som:

<b>Informant</b>	<b>Henvisning i teksten</b>
Områdesatsingskontoret	Informant 1
Smartbyen Stavanger	Informant 2
Park og vei	Informant 3
Privat- offentlig byutviklingsselskap	Informant 4
Kommunedelsutvalget	Informant 5
Beboerinitiativ	Informant 6
Beboerforening	Informant 7

Disse ‘profesjonelle aktørene’ har blitt intervjuet i form av semi-strukturerte dybdeintervju i 40-60 minutter. Semi-strukturerte intervjuer legger opp til å gjengi eller rapportere intervjuobjektets mening i stedet for å observere (Blaikie, 2010:207). I en slik intervjumetode er det kun delvis satte rammer for samtalen. Forskeren har forberedt temaer eller innledende spørsmål, men gir informanten i stor grad mulighet til å forme samtalen videre. En slik fremgangsmåte skiller seg fra det strukturerte intervjuet som har en detaljert intervjuguide med spørsmål som skal besvares (Bryman, 2016:198). Semi-strukturerte intervjuer er hensiktsmessig når formålet med datainnsamlingen er å innhente meninger og refleksjoner rundt et tema, fremfor konsise svar. De første informantene ble intervjuet gjennom fysiske møter. De fikk i forkant av intervjuet tilsendt informasjon om oppgaven, hva deres rolle som informant i denne oppgaven ville innebære og i grove trekk hvilke spørsmål de kunne forvente seg. De første intervjuene ble gjort av nøkkelinformanter som sitter i sentrale

stillinger i kommunen og arbeider tett med områdesatsingen i Storhaug bydel. I denne perioden ble også en sentral person i et beboerinitiativ intervjuet, som en viktig representant for innbyggerne. En tredje aktør i medvirkningsarbeidet ble også daglig leder for et offentlig-privat byutviklingselskap intervjuet som en viktig nøkkelinformant. For å rekruttere nye informanter, ble de første informantene spurt om deres anbefalinger for senere intervjuer. Denne metoden kalles «snøballmetoden» og er en datainnsamlingsmetode som kan karakteriseres som ikke-sannsynlighetsmetode (Blaikie, 2010:179). Idéen bak metoden er å benytte seg av informantens nettverk og videre neste informants nettverk og så videre. Her fikk jeg mange gode forslag, og skulle gjerne fulgt opp alle dersom tiden strakk til. Begrensningene ble gjort med bakgrunn i å skape best mulig fordeling av ulike aktører fra forskjellige avdelinger i kommunen og blant andre involverte parter.

Intervjuene fant sted på informantenes arbeidsplass eller på grupperom på universitetet, etter informantens ønske. Her var det viktig for meg at informantene selv skulle velge lokasjon, slik at intervjuet skulle finne sted der hvor de var komfortable. Under alle intervjuene ble det tatt lydopptak, da samtlige informanter samtykket i henhold til NSDs (Norsk senter for forskningsdata) krav. Dette gjorde at jeg fikk mulighet til å holde fullt fokus på informanten under intervjuet og i ettertid bemerke meg flere poeng som ble forbigått under intervjuet. Lydopptakene ble senere transkribert og enkelte sitater tatt i bruk i analysekapitlet (etter sitatsjekk av respektiv informant). Transkriberingen var tidkrevende, men gjorde at jeg reflekterte mye underveis i arbeidet og stadig fant nye sammenhenger og viktige poeng å sette lys på i analysen.

Grunnet utbruddet av koronaviruset og påfølgende statlige restriksjoner, ble de gjenstående intervjuene foretatt over video- eller telefonsamtaler. Til tross for ulempene ved denne typen intervjuer, har det vært en stor fordel at det finnes alternative intervjumetoder, slik at det har vært mulig å gjennomføre samtlige planlagte intervjuer, tross unntakstilstanden våren 2020. Telefon- og videointervjuer bærer med seg en fordel ved å være lite tidkrevende sammenlignet med fysiske intervjuer som krever mer planlegging for å finne egnet lokale og mulig reisevei for både informant og forsker. Av samme grunn er det også mulig å avtale intervjuer i kort tid i forveien. En av informantene ønsket helst å gjennomføre intervjuet samme dag som han ble kontaktet over mail. Dette lot seg fint gjøre over videointervju, men ville vært vanskeligere å gjennomføre dersom det hadde vært et fysisk intervju. Utfordringene med telefonintervjuer er fraværet av kroppsspråk og mimikk (Bryman, 2016:485). Ved

fysiske intervjuer kan slike observasjoner tillegge stor mening ut over hva som blir uttalt. Det kan raskere oppstå misforståelser som kunne vært unngått dersom ansiktsuttrykk og gestikulering er en del av formidlingen. Fraværet fra kroppsspråk og ansiktsuttrykk kan dermed skape uklarheter i både forskerens formidling av spørsmålet og i informantens svar.

Jeg fikk stort utbytte av samtlige intervjuer og opplevde at informantene hadde engasjement for eget arbeid og interesse for min oppgave. Tilnærmingen til medvirkning gjennom ikke-deltakelse var ukjent for de fleste. Dog viste de stor interesse for å belyse saken fra andre vinkler. Jeg bemerket meg at enkelte informanter fra kommunen stilte seg mer kritisk til egen organisasjons arbeid med medvirkning enn andre. Om dette kommer av grad av selvinnsett eller frykt for å dele svakheter ved egen organisasjon er vanskelig å si. Helhetlig fikk jeg likevel inntrykk av at de fleste informantene var åpne og ærlige om eget arbeid.

### **Skriftlige intervjuer**

I mars måned var det planlagt gruppeintervjuer av innbyggere på Storhaug. Disse måtte avlyses grunnet koronasituasjonen, og ble erstattet med et skriftlig skjema med spørsmål som ble sendt ut til 20 innbyggere fordelt i alderen 20 – 90 år (se tabell).

<b>Aldersgruppe</b>	<b>Antall kvinner</b>	<b>Antall menn</b>	<b>Totalt</b>
<b>20-30 år</b>	3	2	5
<b>30-40 år</b>	2	3	5
<b>40-50 år</b>	1	2	3
<b>50-60 år</b>	2	1	3
<b>60-70 år</b>	1	1	2
<b>70-80 år</b>	1		1
<b>80-90 år</b>	1		1
<b>Totalt</b>	11	9	20

Med hensyn til informantenes personvern, vil disse informantene kun omtales som «informant, innbygger» ved referanse i sitater i oppgavens empirikapittel.

Dette ble igjen en alternativ innsamlingsmetode som ikke var planlagt fra begynnelsen, men som lot seg gjennomføre på en god måte tross omstendighetene. Det skal bemerkes at

skjemaet *ikke* ble utformet som en klassisk kvantitativ «spørreundersøkelse» med svaralternativer eller små kommentarfelt, men heller et skjema med spørsmål som krevde kvalitative lengre svar som går mer i dybden enn spørreskjemaer normalt. Metoden bærer dermed inspirasjon fra «open-ended questions» (Bryman, 2016:244). Slike spørsmål gjør at informanten står fritt til å reflektere på egenhånd, og det åpnes dermed opp for at nye betraktninger kan komme fram. Denne fremgangsmåten er lite brukt i skriftlige datainnhenting, da den er mer ressurskrevende for både informantene og forskeren, slik jeg vil komme tilbake til senere i oppgaven (Bryman, 2016:244). Metoden blir her omtalt som «skriftlig intervju» til forskjell fra spørreskjemaer/survey som i litteraturen ofte tilhører kvantitative studier hvor formålet er å innhente presist datamateriale fra et større antall informanter (Blaikie, 2010:214). «Skriftlig intervju» er med andre ikke en fremgangsmåte som er hentet fra forskningsmetodelitteraturen, men en datainnsamlingsmetode som er inspirert av overnevnte begreper, og utviklet til denne oppgaven formål.

Den største utfordringen var å formulere gode spørsmål som var lett forståelige for informantene uavhengig av hvor ressurssterke de er. Spørsmålene måtte også formuleres på en måte som ikke krevde ytterligere forklaring, slik som fysiske intervjuer gir forskeren muligheten til. En slik fremgangsmåte for å innhente data vil i seg selv være mer tidkrevende for informantene enn et svarskjema med svaralternativer. Likevel ble det gjort en avveielse om at verdien av noen få slike dybdebesvarelser ville gi mer verdifull informasjon for å besvare problemstillingen i denne oppgaven. Flere av informantene var dessuten i utgangspunktet forberedt på å delta i et gruppeintervju med cirka samme varighet som et slikt skriftlig intervju. Med «open-ended» spørsmål kan det også skapes flere misforståelser eller rom for å nevne saker som ikke angår hva forskeren egentlig er ute etter (Bryman, 2016:244). Dette fører til at bearbeidelsen av slike svarskjemaer blir krevende. For å unngå mest mulig misforståelser ble det derfor langt til eksempler i parentes etter selve spørsmålet (se skjemaet vedlagt). I tillegg ble to skjemaer først sendt ut for «testing» til to bekjente innbyggere. Deres tilbakemeldinger ble tatt til følge og skjemaene ble sendt ut til de øvrige informantene. Ulempen med denne formen for datainnsamling er at antall tiltenkte informanter måtte innskrenkes, da det er et omfattende arbeid å behandle slike kvalitative skriftlige intervjuer inngående. For å dekke flest mulig type mennesker i området, ble det forsøkt rekruttert omtrent like mange menn som kvinner i alle aldersgrupper (over 20 år<sup>4</sup>), fordelt på ulike deler

<sup>4</sup> I henhold til Norsk senter for forskningsdatas krav til prosjektet.

av bydelen. Det ble også lagt vekt på at informantene skulle ha ulik bakgrunn, i form av yrkesretning, utdanning og etnisitet. Likevel opplevde jeg utfordringer med å nå ut til tilstrekkelig antall innbyggere med annen etnisk bakgrunn enn norsk, innbyggere over 70 år og til innbyggere med små barn (jeg brukte grense på 15 år). Til tross for at det ikke var ønsket, er dette viktige funn som gir oppgaven en betydningsfull indikator for deltakelse også i medvirkningsprosesser. Førstnevnte gruppe og innbyggere over 70 år skulle etter planen rekrutteres ved at jeg skulle delta på et møte i en av bydelens foreninger som arrangerer sammenkomster for mennesker med annen etnisk bakgrunn og for eldre. Men slike møter ble også avlyst grunnet koronasituasjonen. Barnefamilier ble også ytterligere vanskelige å nå grunnet koronapandemien i dette tidsrommet, da innbyggere med barn har vært opptatt med hjemmebarnehage- og skole, og flere har med den begrunnelse sagt nei til å svare på skjemaet.

Informantene ble også her rekruttert gjennom snøballmetoden, hvor målet var at færrest mulig av informantene er bekjente av meg. Derfor fikk de første informantene spørsmål om de kjente til noen andre innbyggere i en viss aldersgruppe som kan kontaktes videre. Det ble presisert at vedkommende ikke skulle være bekjent av meg, være aktiv i politiske partier eller jobbe i kommunens planavdeling. Denne rekrutteringsmetoden ble foretrukket fremfor å dele skjemaet på sosiale medier eller lignende, i fare for at kun de mest ressurssterke som vanligvis «alltid» deltar var de eneste som også ville svart på et slikt skjema. Dette ville vært uheldig da formålet er å undersøke bakgrunnene for ikke-deltakelse. Hver enkelt informant ble derfor kontaktet personlig via e-post etter å ha bekreftet et ønske om å delta med sin bekjente. På denne måten er det grunn til å tro at vedkommende føler en større forpliktelse til å svare. Svarene viser at det er stor variasjon i informantenes bakgrunn og at rekrutteringsmetoden på denne måten var vellykket. Det skal likevel bemerkes at rekrutteringen av informanter med fordel kunne vært 'lenger vekk fra' min egen omgangskrets, da dette i stor grad er velutdannede mennesker med gode ressurser. Det ville vært svært interessant å inkludere svar fra mindre ressurssterke innbyggere. Dette mangfoldet ville trolig vært litt større dersom det hadde latt seg gjøre å gjennomføre gruppeintervjuer med 5-8 deltakere i hver gruppe. På denne måten kan man på kort tid samle inn data fra et betydelig antall mennesker.

Fordelen med at gruppeintervjuene måtte utgå, er at informantene heller fikk svare individuelt og anonymt i skjemaet. For noen kan det gjøre det lettere å si sin mening enn dersom de var nødt til å uttale seg høyt foran andre informanter. På den annen side kan et skjema framstå

mer formelt, da deltakerne må ordlegge seg skriftlig. For å unngå dette i størst mulig grad, ble spørsmålene formulert lite formelt. Det ble også presisert at informantene stod fritt til å avgi lange eller korte svar etter eget ønske, og gjerne ta kontakt med meg dersom de hadde spørsmål til skjemaet. Flere av informantene har i etterkant oppgitt at det var positivt at de hadde 2-3 uker å fullføre besvarelsen på, slik at de hadde mulighet til å tenke over spørsmålene og gå tilbake til skjemaet ved en senere anledning. Noen av informantene avga svar som gjorde det aktuelt med oppfølgingsspørsmål. Enkelte informanter ble kontaktet for dette, men det kunne med fordel vært foretatt mer oppfølging dersom tiden strakk til. Dersom fremgangsmåten med skriftlige intervjuer via skjemaer var planlagt fra start (før utbruddet av koronapandemien), ville flere av informantene (som ga samtykke til det) blitt fulgt opp på denne måten, for å begrunne enkelte svar mer inngående. Bearbeidelsen av skjemaene var tidkrevende. Likevel har de skriftlige skjemaene fungert godt for å være en raskt omstillende metodisk fremgangsmåte for å innhente nødvendig informasjon.

## **Observasjon**

Observasjon som metodisk fremgangsmåte innebærer at forskeren tar observerer en situasjon hvor formålet er å studere handlingsmønstre og reaksjoner blant deltakerne (Bryman, 2016:270). Dette kan gjøres både med aktiv deltakelse eller passiv observasjon fra forskerens side. Observasjoner kan også skille seg ved at de er strukturerte eller ikke-strukturerte. Ved strukturerte observasjoner har forskeren på forhånd laget en liste over viktige punkter som skal undersøkes under observasjonen. Ikke-strukturerte observasjoner er derimot observasjoner hvor forskeren ikke har forberedt en liste med punkter, men heller er ute etter flest mulig inntrykk og detaljer underveis (Bryman, 2016:270). Ikke-strukturert deltakende observasjon ble gjennomført med workshop i utviklingen av et av prosjektene i områdesatsingen (en ny park). Dette ble gjort om til en hjemme-workshop (grunnet korona-restriksjoner) hvor innbyggerne fikk tilbud gjennom kommunens nettsider og Facebook-side om å hente et workshop-kit i en postkasse i parken eller ved områdesatsingskontoret. Workshopen skulle gjennomføres hjemme og resultatet skulle tas bilde av og sendes inn til kommunen via e-post. Ved å gjennomføre workshopen selv fikk jeg innblikk i hvordan det ble lagt til rette for deltakerne, hvilke materialer som ble brukt og ikke minst språk og ordlegging. Ved et senere intervju med initiativtaker fikk jeg informasjon om hvordan kommunen opplevde denne alternative måten for workshop (se senere diskusjon). Dog skulle jeg med fordel sett en slik workshop gjennomføres som planlagt for å se hvilke innbyggere



som deltok og hvilke spørsmål de eventuelt stilte til initiativtaker. Inngående redegjørelse for denne workshopen vil bli gjort senere i oppgaven. Jeg gjennomførte også en elektronisk spørreundersøkelse for et avgrenset område i bydelen. Her fikk jeg videre innblikk i ordbruk og formuleringer i undersøkelsen, som ga grunnlag for å vurdere en slik metode for medvirkning i lys av andre empiriske funn og teoretisk rammeverk.

I januar var jeg til stede på et informasjons- og dialogmøte for utvikling av bydelen. Her observerte jeg uten å selv delta i debatten. En slik ikke-deltakende observasjon ga meg mye informasjon om hvilke innbyggere som deltar på denne typen møter og et godt innblikk i språkbruk og formidling mellom alle deltakende parter. Dette vil diskuteres nærmere senere i oppgaven. Totalt sett har observasjonen som er gjort gitt vesentlig større utbytte enn forventet. Å se kommunen og de private aktørene i aksjon har gitt en bedre forståelse og innblikk i hvordan tiltakene gjennomføres i praksis. Uten observasjon ville flere diskusjoner som tas opp i analysedelen i oppgaven blitt forbigått, da det er mye informasjon av betydning som ikke fremkommer i ordinære intervjusituasjoner. Dette kan være grunnet mangelfulle spørsmål fra meg som forsker, at de profesjonelle aktørene ønsket å holde tilbake noe informasjon i intervjuene, eller som de ubevisst ikke nevnte. Ofte kan det også være utfordrende å beskrive gjennomføringen av et tiltak inngående i en intervjusituasjon. Medvirkningstiltakene kan bli påvirket av antall deltakere, eller av spørsmål som stilles. Slike uforutsette omstendigheter er vanskelig å oppdage ved andre metoder enn observasjon. Med stort utbytte av observasjonen som ble foretatt, ser jeg fordeler i å gjennomføre et lignende type studie over lengre tid, slik at det er mulig å delta på den praktiske gjennomføringen av flere medvirkningstiltak.

## **Dokumenter**

Dokumentanalyse blir ofte foretatt i kvalitative studier for å innhente informasjon om temaer som angår studiets problemstillinger (Bryman, 2016:546). Det er ikke foretatt 'analyse' i den forstand at dokumenter er nøye analysert, da oppgaven i større grad baserer seg på datainnsamling fra intervjuer og observasjon. Det skal likevel nevnes at en rekke offentlige dokumenter har blitt gjennomgått for å kartlegge fremgangen i prosessen med områdesatsingen, og for å se hvilke medvirkningstiltak som er gjort til hvilken tid. Innsyn i budsjetter har også gitt god informasjon om prioritering av medvirkningsarbeid i utviklingsprosessen av Storhaug. Det er foretatt et bevisst valg om å utelukkende bruke

kommunale eller statlige dokumenter for å innhente denne informasjonen, for at den med sikkerhet skal være pålitelig. De fleste dokumentene har vært tilgjengelig på kommunens nettsider. Andre dokumenter har jeg fått innsyn i gjennom informanter. Det er viktig å ta i betraktning at slike offentlige dokumenter også kan være subjektive, ut ifra kommunens eller statens interesser og formål (Bryman, 2016:553). Ved gjennomgang av styringsdokumenter har jeg derfor alltid forsøkt å lese de med forståelse for at de er skrevet som normative retningslinjer. Flere av disse dokumentene er også skrevet som overordnede mål med få konkrete bestemmelser. Da er det viktig at forskeren ikke tillegger subjektive tolkninger.

Videre skal det bemerkes at ingen av dokumentene er skrevet *for* denne oppgaven. Derfor har de blitt lest med formål om å skille ut nødvendig informasjon som er av interesse for oppgaven. Dette må vurderes i hvert tilfelle, da det kan ha innvirkning på validiteten (datamaterialets relevans) i studien. Her vil forskerens vurdering av hva som er relevant, ha konsekvenser for resultatet. Dokumentene som har blitt brukt i denne oppgaven er valgt med bakgrunn i troverdighet og grad av relevans. I sin helhet har dokumentene økt reliabiliteten i oppgaven, ved å bekrefte deler av informasjonen som kom frem i intervjuene.

### **Reliabilitet og validitet**

Studiets reliabilitet handler om den troverdigheten som foreligger hos meg som forsker og om oppgavens pålitelighet (Bryman, 2016:41). Beskrevne metode i dette kapittelet skal gi en oversikt over hva som er blitt gjort for å styrke sannsynligheten for å kunne gjenta studiet, med samme forutsetning, og kunne konkludere likt. Dette dreier seg om studiets reliabilitet, altså studiets pålitelighet, og skal ivareta studiets integritet (Askheim og Grenness, 2008:22). Nøkkelinformantene som beskrev aktørenes arbeid på området har i flere tilfeller gjentatt hverandre. Denne type bekreftelse på arbeidsprosessen, samt dokumenter som beskriver den samme fremgangen, har fungert som en kontrollmekanisme på at informasjonen er pålitelig. Likevel er dette et studie som tar for seg et sosio-kulturelt fenomen, som vil kunne endre seg over tid. Dette kan likevel ikke anses å svekke studiets reliabilitet, da en gjentakelse av studiet ikke kan forvente samme resultat, men snarere sammenlignbare funn i tiden det studeres i.

Intervjuene av innbyggere kan anses å være ustabile faktorer. Dette være personlig meningsdannelse som kan endres over tid og også være forskjellig innenfor ulike samfunnsgrupper. Dette kan svekke studiets reliabilitet. Likevel skal det ikke være til hinder for å gjenta studiet med muligheten for ulikt resultat. I et sosio-kulturelt studie som dette vil

det snarere være av interesse å gjenta studiet uten å komme frem til de samme resultatene, da andre funn vil være et utgangspunkt for videre drøfting av årsaker til ikke-deltakelse. Jeg vil likevel argumentere at metodegjengivelsen i dette kapitlet har skapt en transparent oversikt over studiets forløp som styrker studiets reliabilitet. For å styrke studiets troverdighet har jeg gjennom datainnsamlingsperioden stadig oppdatert en protokoll med oversikt over både metodiske og strategiske valg for studiets oppbygning, som har dannet grunnlaget for gjengivelsen i dette kapitlet.

Validitet viser til i hvilken grad innsamlet datamateriale er gyldig, i form av at dataen måler det som faktisk studeres. Med andre ord handler det om hvorvidt metoden for datainnsamlingen er hensiktsmessig for det som skal studeres og om innsamlingsmetoden er egnet (Askheim og Grenness, 2008:22). Dybdeintervjuene av de profesjonelle aktørene ga svært verdifulle svar og la grunnlaget for store deler av analysen i oppgaven. Disse informantene arbeider tett med områdesatsningen og medvirkningsprosesser og kunne derfor gi meg førstehåndsinformasjon. Valgte informanter anses derfor som riktige. Observasjonene ga også gode innblikk for videre analyse og førte til givende refleksjoner som trolig ikke ville blitt oppdaget ved andre datainnsamlingsmetoder. Dermed er det rimelig å argumentere for at disse metodene har styrket oppgavens validitet.

Som nevnt endret koronaviruset situasjonen, som gjorde at jeg måtte endre noen metodiske valg. Planlagt fremgangsmåte med gruppeintervjuer ville gitt mulighet for diskusjoner innad i gruppen som igjen kunne gitt viktige refleksjoner til oppgavens analyse. Grunnen til at gruppeintervjuer var planlagt fra start var også muligheten til å innhente kvalitativ informasjon fra mange innbyggere innenfor tidsavgrensningen som en masteroppgave gir. Når formålet er å undersøke årsak til handling (ikke-deltakelse), er det selvsagt positivt med mange informanter for å få et best mulig representativt resultat. Ved å endre datainnsamling fra innbyggere til skriftlige skjemaer, har muligheten for diskusjon mellom informantene falt bort og antall informanter måtte begrenses. Dog er det rimelig å anta at skriftlige skjemaer har gjort det lettere for deltakerne å si sin ærlige mening, særlig for informanter som ellers ville vært usikre eller holdt informasjon og meninger tilbake i en gruppeintervju-situasjon. Med disse to alternative metodene for datainnsamling kan det diskuteres om et større antall informanter og refleksjoner i gruppeintervju ville hevet validiteten til oppgaven i større grad enn individuelle skriftlige intervju. Jeg vil argumentere for at både planlagt metodevalg og

faktisk metode benyttet i dette studiet har vært egnet for å besvare forskningsspørsmålene.

### **Forskerens perspektiv**

Blaikie (2010) presiserer at en forsker aldri vil være helt objektiv (Blaikie, 2010:163). Alle data som blir samlet inn via ulike metoder vil gjennomgå en fortolkning av forskeren selv. Dette gjelder spesielt kvalitative forskningsmetoder. Forskeren har et personlig ståsted eller holdninger i alle sammenhenger, til tross for at hen ønsker å være objektiv. Tolkning av situasjonen skjer særlig gjennom observasjon, hvor forskeren kan merke seg fenomener uten at noe blir eksplisitt uttalt, og hvor det i de fleste tilfeller ikke vil være informanter til å gjøre «sitatsjekk» av forskerens beskrivelse. Her kan forskerens tolkning av situasjonen være avgjørende for hvordan det senere blir omtalt og bearbeidet i studiets analyse.

I denne sammenheng skal det bemerkes at jeg har bodd i bydelen for oppgavens case i 5 år og vært en relativt aktiv og engasjert innbygger. Dette kan selvsagt gjøre at jeg har bakenforliggende formening og inntrykk, selv om disse etter beste evne er forsøkt tilsidesatt i arbeidet med masteroppgaven. Utdannelsesretning og politisk ståsted kan også ha indirekte påvirkning på forskningsarbeidet, uten at forskeren selv er oppmerksom på det. Under arbeidet med denne oppgaven opplevde jeg det som en fordel å være godt kjent i området og kjenne til hvor det ville være hensiktsmessig å henvende seg for å få nyttig informasjon. Dog skal det presiseres at jeg ikke kjente noen av de profesjonelle informantene på forhånd eller har hatt tilgang til dem gjennom andre bekjente. Likevel er det viktig å være klar over forskerens mulige personlige innvirkning på resultatene som fremkommer i all forskning.

## 4. Empiri

Dette kapittelet vil presentere de empiriske funnene som ble gjort ved innhenting av datamateriale til denne oppgaven. Som vist i metodekapitlet er det empiriske datamaterialet samlet inn gjennom intervjuer, observasjon og gjennomgang av offentlige dokumenter. Første del vil presentere kommunens ønskede mål for medvirkning, med særlig utgangspunkt i kommuneplanens samfunnsdel. Videre presenteres de ulike verktøyene for medvirkning som er brukt under områdesatsingen på Storhaug fra 2014 til i dag. Senere gjengis de profesjonelle informanters og informanter blant innbyggere sine opplevelser av deltakelse og ikke-deltakelse. Denne framstillingen inkluderer også de empiriske funnene som er gjort gjennom observasjon.

### **Stavanger kommunes ønskede mål for medvirkning**

Stavanger kommune har de siste årene lagt større vekt på medvirkningsarbeid i de fleste prosjekter. Kommuneplanens nye samfunnsdel (publisert mars 2020) understreker at kommunen gjennomgår en endring hvor man ønsker å gå bort ifra kommunen som en 'servicebutikk', til økt fokus på samarbeid: «[...] personer og organisasjoner med ulik kompetanse kan bidra, både til å identifisere de reelle behovene og til å utvikle og gjennomføre tiltak. Klarer vi det, kan vi skape både bedre løsninger, økt deltakelse og sterkere fellesskap i kommunen» (Stavanger kommune, 2020a:8). Samtlige av de profesjonelle informantene som ble intervjuet trakk også frem et stadig større fokus på denne typen arbeid i alle avdelinger i kommunen. Samfunnsdelen presiserer gjentatte ganger at innbyggere og frivillige aktører skal være en medvirkende aktør i utviklingsarbeidet.

Et godt liv skapes sammen med familie og venner, i arbeidsfellesskap og nettverk, i aktive lokalmiljø. Kommunen vil være med og skape gode rammer rundt innbyggernes liv. Vi vil legge til rette for driftige lokalmiljø der innbyggerne tar en aktiv rolle i utviklingen av lokalsamfunnet. Mangfoldet skal brukes som en ressurs i utviklingen av nærmiljøene, gjennom involvering og samskaping. (Stavanger kommune, 2020a:13)

For å bistå til en slik utvikling har Smartby-avdelingen flere testprosjekter som angår innbyggere og ansatte i alle aldre (Stavanger kommune, u.å.b). For å særlig øke fokuset på samskaping og samarbeid på tvers av avdelinger, har Smartbyen gjennomført 'Samskapingsskole' som et internt kurs hvor ansatte fra flere avdelinger møttes for å lære mer om samarbeid på tvers av avdelinger og å involvere innbyggerne i større grad i ulike

prosjekter. Samskapingsskolen har nå blitt videreført som en etter- og videreutdanning på Universitet i Stavanger slik at flere både private og offentlige aktører kan gjennomgå opplæringen (Stavanger kommune, u.å.d). Kommunens arbeid med lokaldemokrati ble videre styrket da det høsten 2019 ble det opprettet to nye stillinger som ‘demokratirådgivere’ i kommunen, med ansvar for å koordinere kommunedelsutvalgene og legge til rette for god dialog mellom innbyggerne og offentlige aktører (Karrierestart, 2019).

Blant prosjektene hvor involvering av innbyggere er særlig fremhevet står områdesatsingen på Storhaug som en av de viktigste. «Områdesatsingen skal også være en pilot i samskaping mellom innbyggere og kommunen» (Stavanger kommune, 2018:7). Som nevnt tidligere i oppgaven stilles det særskilte krav og forventninger i Husbankens kriterier for områdesatsninger om at innbyggere skal involveres gjennom prosessen (se Husbankens beskrivelse i innledningskapitlet). Med utgangspunkt i disse kravene, er det igangsatt en rekke tiltak for å involvere flere innbyggere i perioden for prosjektet. Tabell 3 nedenfor presenterer medvirkningstiltak som er gjennomført fra 2014 til i dag.

## Metoder for involvering

Tiltak	Ønsket målgruppe
Kvitsøygata 3 (områdesatsingskontor)	Alle
Informasjon- og dialogmøter	Alle
Workshops	Barn/alle
Digital spørreundersøkelse m/folketråkk	Alle
Hackaton (workshop)	Studenter
Gjestebud	Ungdom/alle
Barnetråkk	Barn
Kunstprosjekt	Barn
Campingvogn	Alle
Nærmiljøtilskudd	Alle
‘Rom for mangfold’ (Dialogmøter og workshops)	Innbyggere med nedsatt syns- og hørselsevne

Tabell 3: Medvirkningstiltak på Storhaug 2014 -2020.

Som tabell 3 viser, er det foretatt ulike tiltak for å involvere innbyggere i Storhaug bydel. I det videre vil tiltakene redegjøres mer inngående og vise til informantenes opplevelser av de ulike tiltakene.

*Informasjons- og dialogmøter:* Stavanger kommune og andre involverte aktører (utbyggere) har invitert til flere informasjons- og dialogmøter i perioden for områdesatsingen.

Intervjuene og observasjonen under møtet våren 2020 har vist at det ofte er de samme innbyggerne som møter opp på denne typen møter hver gang. Som en av de profesjonelle informantene presiserer:

Jeg kaller det grått hår og fjellreven. Det er øvre middelklasse, det er relativt godt utdannede folk, det er ganske grei representasjon fordelt på kjønn, men veldig mange av dem er godt voksne. De får jo en veldig stor definisjonsmakt på byutvikling. (Informant 4)

Enkelte informanter blant innbyggerne på Storhaug ga uttrykk for at deres oppfatning om denne typen møter er at de som er mest negative til utviklingen er de som engasjerer seg mest og 'skriker høyest', og dermed også reelt får mest makt. Det ble observert at kommentarene fra enkelte innbyggere i siste del av møtet i stor grad innebar personlig interessehevding.

I slutten av informasjons- og dialogmøtet som ble observert, fikk de frammøtte mulighet til å stille spørsmål til kommunen og de private utbyggerne. Da reiste en av innbyggerne seg opp og kritiserte kommunens planer for et område i bydelen. Tilsynelatende 'alle' i salen begynte å klappe og nikke, og viste sitt samtykke til kommentaren. Jeg som observatør valgte å holde meg nøytral og ga ingen reaksjon på noen av innspillene fra hverken de profesjonelle aktørene eller innbyggerne. Denne passiviteten viste seg å gi reaksjoner blant de innbyggerne som satt ved siden av meg. Flere snudde seg med ansiktsuttrykk og blick som opplevdes som tydelig uttrykk for at min passive reaksjon ikke samsvarte med deres formening om saken. Det ble også observert at det oppstod en opplevelse av at planmyndighet og deltakere er to adskilte parter med ulike interesser – en følelse av «oss» mot «dem» i rommet.

En profesjonell informant fremhevet viktigheten av at kommunen de siste årene har gjennomgått en endring hvor det forventes mer enn et informasjons- og dialogmøte som metode for medvirkning. Informanten mente at denne forståelsen for medvirkningsprosesser er på god vei, men at det fremdeles er noen drivkrefter som jobber hardere for en slik endring

enn andre (Informant 2). Informanten utdyper videre:

De som ikke jobber direkte med brukerne (administrasjon med ansvar for innbyggerinvolvering), må ut og møte folk, på mer nøytral grunn, ikke bare på kommunehusene. Men ut med penn og papir og observere. Ikke nødvendigvis etablere nye møtesteder, sånn som kommunen ofte har gjort «kom til møtet *vårt*», prøv heller å se hvor er det vi allerede møter? Hvor er det det skjer noe innenfor det vi holder på med nå? Spør om å få være med der. (Informant 2)

En slik endring støttes av flere informanter blant innbyggere. Den ene informanten skriver:

Jeg opplever slike folkemøter o.l. ofte som kun et «spill for galleriet», med begrenset reell mulighet for medvirkning. Noe som må gjennomføres for at kommunen (eller andre) skal ha ting på det rene og kunne si at de har forhørt seg med innbyggerne i en prosess. I realiteten er mye allerede bestemt før det kommer så langt i prosessen at innbyggerne får gi sine innspill, det vil i så fall kun være små og ofte ubetydelige endringer som er mulig å foreta på det tidspunktet. (Informant, innbygger)

*Workshops:* Det har blitt gjennomført en rekke workshops i perioden for områdesatsingen, i regi av både private og offentlige aktører. Flere profesjonelle informanter oppgir at det ofte er mange av de samme deltakerne som kommer på denne typen arrangementer gang etter gang, i likhet med informasjons- og dialogmøter. Den siste workshopen som ble gjennomført i mars, ble observert som empirisk grunnlag til denne oppgaven. Materiale og informasjonen som lå vedlagt var beskrevet med enkle beskrivelser uten 'fagspråk'. Spørsmålene som ble stilt var «Hva kan man gjøre i aktive Lervigparken? Hvordan ser det ut i naturlige Lervigparken? Hvem bruker den aktive Lervigparken?» Videre var det vedlagt en rekke bilder med forlag til apparater og andre fasiliteter som deltakerne kunne klippe ut og plassere på kartet over parken sammen med tegninger eller beskrivelser av andre ønsker. Workshopen måtte gjennomføres i hvert enkelt hjem og leveres elektronisk på grunn av koronasituasjonen. Informasjonen på innsendte svar viser at det var flere unge voksne som deltok sammenlignet med tidligere ordinære workshops med fysisk oppmøte. En av informantene forteller:

Vi valgte å bruke hjemme-workshop istedenfor. Vi har ikke gjort det på den måten før, så det var veldig spennende i seg selv. Vi trodde at det kom til å være mange barnefamilier som ville gjennomføre, på grunn av 'klipp og lim' som en aktivitet hjemme. Men mange av de som har levert inn til nå er unge voksne, samboerpar osv. En helt annen gruppe enn vi hadde sett for oss. Om det bare var tilfeldig eller ikke, vet vi ikke. (Informant 3)



En av informantene blant innbyggerne som deltok på denne workshopen, beskriver en positiv opplevelse:

Jeg synes det var en morsom vri som gjorde det enkelt å delta. Det var lav terskel når man bare kunne ta med seg en konvolutt hjem. Det krevde ikke at jeg måtte dra et sted eller være et sted til et bestemt tidspunkt. (Informant, innbygger)

En profesjonell informant fortalte om en annen opplevelse fra en workshop utført i bydelen tidligere:

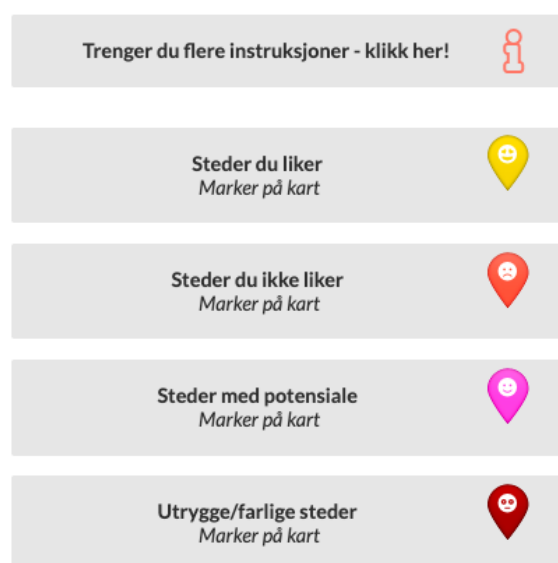
Det kom en familie som hadde fremmedkulturell bakgrunn. Det var tre barn. Når de så at det kun var hvite, mellomklasse-barn av kommunalt ansatte tilstede, så hadde de plutselig ikke tid. Selv om jeg ba de innstendig om å bli, så følte de seg ikke inkludert. (Informant 4)

*Kvitsøygata 3*: Områdesatsningskontoret er plassert midt i bydelen og har åpne dører for allmennheten hver dag. Her foregår også arrangementer som sjakk-kvelder, barselmøter, suppe-dag og fritidsklubb for ungdom. «Bydelsfellesskapet skal være en arena for tjenesteutvikling, innbyggerinvolvering og samskaping, og skal bidra til aktivitet, deltakelse og lokal samfunnsutvikling.» (Stavanger kommune, 2020b:1). Store deler av frivillighetsentralens aktivitet foregår også her. Formålet med å være et åpent lokale er at terskelen skal senkes for å kontakte kommunens administrasjon og at deler av administrasjonen (med ansvar for områdesatsingen) skal være enkelt tilgjengelig lokalisert sentralt i bydelen, fremfor på rådhuset og andre administrasjonsbygg i sentrum av byen. Lokalet fremstår også mer 'uformelt' enn andre administrasjonskontor for å lukke til seg 'folk flest' (Stavanger kommune, u.å.d). En av de profesjonelle informantene opplyser at: «Ungdomsklubben har på noen måneder doblet antall frammøtte ungdommer etter at de begynte å teste Kvitsøygata 3 som sitt nye lokale. Det var 60 ungdommer sist gang» (Informant 2). Innbyggernes svar i skjemaet viser dog at svært få informanter kjenner til dette lokalet. Det er viktig å understreke at lokalet åpnet relativt nylig (august 2019), og at det av den grunn fremdeles kan være ukjent for mange innbyggere. En av informantene blant innbyggerne skriver: «Jeg har sett at det har åpnet noe der, men jeg har ikke satt meg inn i hva det er. Jeg er som regel bare i området for å handle mat» (Informant, innbygger).

*Spørreundersøkelser:* Det har blitt gjennomført flere spørreundersøkelser i perioden, men i denne beskrivelsen vil det tas utgangspunkt i undersøkelsen som ble gjennomført våren 2020, som ble observert som empirisk datamateriale for denne oppgaven (Léva Urban Design, 2020). Undersøkelsen ble publisert på involverte aktørers hjemmeside og Facebook-sider. Dette var en elektronisk spørreundersøkelse med alternativer og åpne kommentarfelt. Det var mulig å gjennomføre undersøkelsen både på norsk og engelsk. Forventet gjennomføringstid var estimert til 15 minutter. Undersøkelsen bestod av spørsmål om hvordan deltakerne bruker et avgrenset område av bydelen til dagligdagse gjøremål og fritidssysler. Videre fulgte en form for digital 'folketrakk' hvor deltakeren ble bedt om å markere bevegelsesmønster/daglige gå- og sykkelruter og plassere punktnåler på områder de «liker/ikke liker» slik som bildet viser. Dette gir planmyndighet informasjon om innbyggernes opplevelse av området, og hvilke områder det kan være særlig viktig å forbedre. Videre i undersøkelsen ble det spurt om idéer til utvikling av bestemte områder (se figur 3 og 4).

## Steder du liker / ikke liker

Instruksjoner: Trykk på pinnen og plasser den på ønsket sted på kartet. Det er mulig å markere flere steder ved å klikke på pinnen igjen. Deretter kan du klikke deg videre



Figur 2: Hentet fra spørreundersøkelsen "Medvirk Badedammen & Spilderhaugen" av Léva Urban Design, (2020).

## Utvikling av havnesilo-området

### Nytt urbant bomiljø i Svankevigå

Nytt urbant bomiljø planlegges i Svankevigå. Badedammen og nærområde sentrum, definert i ny sentrumsplan, som ble vedtatt i bystyret i 2019. Det forutsetninger for utviklingen av området. Det planlegges derfor nå oppst. reguleringsprosess for utvikling av tomten.

Havnesilo-området er et tydelig landemerke i området, og har en lang historie. Samtidig stenger det i dag for tilgang til sjøen og den planlagte sjøpromenaden. Om dagens virksomhet utvikles, vil det være et mål er åpne opp området, koble det sammen med eksisterende nabolag og skape et nytt og attraktivt bo- og bymiljø. Historien til stedet anses som viktig å ivareta i den fremtidige utviklingen av området.



Har du noen gode idéer til hvordan havnesilo-tomten kan utvikles? Hva tror du blir det viktigste å ha fokus på i utviklingen av området?

Har du noen gode idéer du tror kan bidra til et mer attraktivt bo- og bymiljø i Svankevigå? Hva tror du blir det viktigste å ha fokus på i utviklingen av området?

Figur 3 og 5: Hentet fra spørreundersøkelsen "Medvirk Badedammen & Spilderhaugen" av Léva Urban Design, (2020).

*Gjestebud:* Flere av de profesjonelle informantene trakk fram gjestebud som en hyppig brukt metode for medvirkning. Det har blitt gjennomført flere gjestebud av ulike aktører i bydelen de siste årene. Noen av de profesjonelle informantene beskriver at dette har ført til gode, grundige innspill (Informant 3). En av informantene trekker særlig fram verdien av gjestebud for å innhente meninger fra ungdommer – en befolkningsgruppe som normalt er utfordrende å inkludere i medvirkningsprosesser. Flere av ungdommene viste stort engasjement og sa at de gjerne deltar igjen, til tross for at initiativtaker hadde fått informasjon om at disse ungdommene til vanlig ikke engasjerer seg (Informant 2). Informanten legger likevel vekt på at denne metoden for deltakelse har krevd store ressurser, hva gjelder tidsbruk for å forberede tilstrekkelig informasjon og gode spørsmål/temaer til deltakerne og senere følge opp innspillene:

Det jeg har opplevd som negativt er at det tok voldsomt mye tid. Helt *enormt* mye tid. Og da begynner vi å lure litt på om den tiden som blir brukt til oppfølgingen er verdt det kontra andre tiltak. For når vi bare har gått ut i miljøet har vi lært og fått så mange innspill på bare 3 timer, enn all den tiden vi har brukt på å informere, følge opp, svare på alle spørsmål og så videre.

Men jeg vet om andre i kommunen som ikke har opplevd det som like tidkrevende. (Informant 2)

*Barnetråkk og kunstprosjekt:* Disse metodene har utelukkende vært rettet mot barn for å innhente deres behov og opplevelser av bestemte områder gjennom barnetråkk, i likhet med folketråkk som tidligere beskrevet. En annen metode for å involvere barn i utviklingen av et område, var et prosjekt hvor elever fra en barneskole i nabolaget fikk dekorere sittebenker i mosaikk som senere skal settes ut til allment bruk i bydelen.

*Campingvognen:* Rullende idéverksted også kalt ‘medvirkning på hjul’ er blant tiltakene som profesjonelle informantene særlig trekker fram som et særegent og positivt medvirkningstiltak. Firmaet som utførte oppdraget skriver:

Det ble tidlig kartlagt at dersom man skal nå ut til de mest sosialt utsatte krever det oppfølging og fysisk tilstedeværelse på en annen måte. Denne målgruppen har ikke tilgang til Facebook, smarttelefon eller andre digitale hjelpemidler og er ikke ressurssterke nok til å kunne delta på vanlige åpne folkemøter. Det ble derfor besluttet å investere i en campingvogn som kunne transformeres til et rullende idéverksted. (Léva Urban Design, 2016)

Informantene fra kommunen viste til at tiltaket krevde mye arbeid, men ga spesielt god effekt i områdene hvor det er kjent at det er utfordringer med å involvere innbyggere (Informant 1).

Informanten forklarte:

Utgangspunktet for det var at vi må oppsøke innbyggerne der de er, mer enn at de skal komme til oss. Første ‘stunt’ var å sette den ut i et område med kommunale boliger. De er ikke der at de kommer til kommunen og forteller på et ordinært medvirkningsverksted. Det er ikke en gang sikkert at vi klarer å kommunisere sånn at de vet at verkstedene finner sted. Det var en veldig positiv erfaring. (...) De satt så enormt pris på at vi var der. (Informant 1)

En av informantene blant innbyggerne som deltok på et av arrangementene hvor campingvognen var i bruk, forteller:

Arkitektene kommuniserte direkte med innbyggerne. Det oppleves som lavterskel, som nærkontakt, direkte og umiddelbart. Som en større åpenhet fra kommunen – enormt viktig å bryte disse barrierene som ofte oppleves i kommunikasjon med kommunen. Dessuten vil kommunen få bedre innsyn i stedskvalitetene og situasjonen som skal transformeres, bare ved å være tilstede selv, samle inntrykk og observere. Det er en veldig god idé, så lenge resultatene viser noe av denne dialogen. Jeg savnet muligheten til å kunne forsikre meg om oppfølging av innspillene. (Informant, innbygger)



Campingvognens fasade. Hentet fra Léva Urban Design, 2016.



Campingvognen innvendig. Hentet fra Léva Urban Design, 2016.



Campingvognen i bruk. Hentet fra Léva Urban Design, 2016.

*Nærmiljøtilskudd:* Som nevnt er dette et tiltak som tildeler økonomiske midler fra kommunen til innbyggere som søker om tilskudd til å gjennomføre ulike idéer. Det er satt ned en 'bydelsgruppe' med blant andre politiske og administrative representanter, samt representanter fra næringslivet, Frivillighetssentralen, avdeling park og vei, levekårsundersøkelsen og innbyggere. Disse aktørene vurderer søknader og beslutter hvem som skal få tildelt midler, og hvor mye de bør få. De siste årene har midlene gått til alt fra enkeltpersoners initiativ til blant annet dugnad, nabolagsmøter og St. Hans-feiring. Andre tilskudd har blitt tildelt organisert aktivitet i rideklubben og innebandylag (Léva Urban Design, 2018). Med andre ord er det satt svært få rammer for hvem som kan søke og hva prosjektet må innebære. Formålet med tilskuddet er ifølge kommunen å skape:

- Attraktive, åpne og inkluderende møteplasser for sosiale, kulturelle og fysiske aktiviteter.
- Økt aktivitet og ny giv blant beboer- og velforeninger, frivillige lag og organisasjoner, næringsliv og andre aktører.
- Lokalt engasjement og dugnadsinnsats. (Stavanger kommune, 2020d)

Samtlige informanter fra de profesjonelle aktørene trekker fram nærmiljøtilskudd som en svært vellykket ordning som har ført til positiv utvikling av bydelen og har gitt kommunens administrasjon nye perspektiver fra innbyggere og andre involverte aktører (eks. Informant 1 og informant 5). Den ene informanten forteller at de prosjektene som søknadene beskriver, kan ofte slås sammen med tiltenkte utviklingsprosjekter i planmyndigheters regi. Dermed er det både økonomiske og sosiale fordeler ved å utvide eller slå sammen kommunens og innbyggers ønskede prosjekter (Informant 5). En av beboerforeningene som ble intervjuet fortalte om flere tiltak som var blitt gjennomført ved hjelp av nærmiljøtilskudd (Informant 7). Blant annet gjennomførte styret gjestebud blant beboerne. Nærmiljøtilskuddet ble da brukt til å invitere en fagperson med særlig kunnskap om gjestebudmodellen. Vedkommende holdt foredrag om hvordan beboerforeningen på best mulig måte kan gjennomføre et slikt tiltak. Informanten fortalte at det ble et vellykket prosjekt, hvor trolig flere beboere som til vanlig ikke deltar på ordinære møter, tok del i gjestebudet. Videre presiserte informanten at nærmiljøtilskudd er en god ordning som gjør at også beboerforening får større mulighet til å utvikle sine områder (Informant 7).

Informantene blant innbyggerne og beboerforeningene viste til prosjekter som har blitt gjennomført med disse midlene, og understreket videre at de har fått mange gode tilbakemeldinger fra naboer og andre som benytter seg av det nye tilbudet. Evalueringsrapporten (Tvedt, 2019) viser at mange opplever at de har fått nye relasjoner og bedre samhold i nabolaget gjennom dugnaden som ble gjennomført for å utvikle prosjektet. De opplever også at de estetiske forbedringene har bidratt til at nabolagsparker og uteområder generelt har blitt hyppigere brukt (Tvedt, 2019:11). En innbygger som søkte om midlene forteller (i evalueringsrapporten):

Nabolagsfesten har skapt langvarige effekter. De voksne, men særlig barna, har blitt bedre kjent. Nå snakker vi med naboene hvis vi møter de på butikken. Vi kommer til å arrangere fest også dette året, uavhengig av støtte, men vi får inkludert flere med støtte fra kommunen. (Initiativtaker, nabolagsarrangement, sitert i Tvedt, 2019)

En utfordring som en av de profesjonelle informantene trakk fram, er at det fremdeles er mange av innbyggerne som ikke vet om at det er mulig å søke om nærmiljøtilskudd i bydelen. Evalueringsrapporten viste at de fleste som benytter seg av ordningen, er ressurssterke innbyggerne som ellers er aktive i medvirkningstiltak: «Intervjudataene viser at søkerne av nærmiljøtilskudd er personer med et sterkt samfunnsengasjement. Flere omtaler seg selv som



«ildsjeltyper» eller «sosiale entreprenører», og de fleste har god kjennskap til arbeidet kommunen gjør i bydelen.» (Tvedt, 2019:13). En av representantene som behandler søknader i bydelsgruppen forklarer: «Søknadene er ofte velskrevne og forseggjorte, men satt litt på spissen så forsøker jo vi å nå ut til de som ikke kan skrive» (Søknadsforvalter, sitert i Tvedt, 2019).

*Generelle tiltak:* I spørsmål om foretrukne metoder for involveringsarbeid, svarer et stort flertall av innbyggerne at de helst benytter seg av digitale metoder som korte spørreskjemaer, helst med svaralternativer og mulighet for kommentar. Mange av de som aldri har deltatt i medvirkningstiltak, argumenterer for at de med større sannsynlighet vil delta dersom det tilbys digitale løsninger.

En profesjonell informant argumenterte for at digital gjennomføring kan være positivt, men kan også føre til forhastede svar. Informanten viste særlig til alternativer for workshops, hvor vedkommende mente at digitale løsninger kan gjøres fort og forhastet i større grad enn hva fysiske 'klipp og lim'-aktiviteter kan gjøres (Informant 3). Informanten understreket videre at godt gjennomtenkte besvarelser og innspill kan ha høyere verdi enn et større antall korte besvarelser.

I spørsmål om gode, nyskapende medvirkningstiltak svarte de fleste av de profesjonelle informantene at digitale løsninger er fremtiden. Utover dette hevdet en av de profesjonelle informantene at oppsøkende metoder ofte er bedre enn tiltak som krever fysisk oppmøte:

Den mer oppsøkende virksomheten som vi gjorde da vi brukte campingvogna, er mer riktig. Altså må man avstemme: Skal vi bruke mer tid selv om vi vet at det er mer tidkrevende? Og så får vi mer igjen for det. De gruppene som uansett engasjerer seg, tror jeg vi treffer overalt på alle tiltak som vi lanserer. (Informant 1)

En annen profesjonell informant etterlyser tiltak som treffer flere innbyggere: «Hvordan tester vi bredden i tilslutning? Jeg savner at vi gjør noe aktivt for å nå ut breiere, hvis det er det vi faktisk vil» (Informant 5).

## **Empiriske funn om årsaker til ikke-deltakelse**

### **Synlighet**

Flere av innbyggerne som har svart på skjemaet har begrunnet sin ikke-deltakelse i at de ikke

kjenner til metoder for medvirkning eller var klar over at det har blitt gjennomført spesifikke tiltak. Bydelens nye møtested i Kvitsøygata 3 er et av tiltakene som blant annet skal øke områdesatsingens synlighet i bydelen. Innbyggernes svar i skjemaet viser dog at svært få informanter kjenner til dette lokalet. Det er viktig å understreke at lokalet åpnet relativt nylig (august 2019), og at det av den grunn fremdeles kan være ukjent for mange innbyggere. Store deler av informasjonen om medvirkningsprosesser publiseres på kommunens eller områdesatsningens sider på Facebook/Instagram, på kommunens nettsider og i Storhaug bydelsavis. De førstnevnte forutsetter at man har «liket» sidene for at informasjonen skal deles i de respektive innbyggernes 'news feed'. Mange av de unge informantene forteller at de ikke følger kommunen på sosiale medier, svært sjelden besøker kommunens hjemmeside og at de ikke leser bydelsavisen. En av informantene bruker også dette som en årsak til å forklare ikke-deltakelse:

Jeg tror det er mange årsaker til at folk ikke deltar. Dårlig informasjonsdeling om muligheter, et arrangement på Facebook for eksempel kan være vanskelig for mange å plukke opp, da det generelt er mye som foregår i slike foraer. (Informant, innbygger)

Flere av informantene begrunner sitt fravær med at de 'ikke har blitt involvert'. Enkelte mener at de bør bli informert gjennom e-post, og at gjennomføringen bør skje digitalt. En av de profesjonelle informantene viser til at det er stort fokus på å nå ut bredere i sosiale medier og med nye digitale løsninger for involvering av innbyggere (Informant 2).

## **Kommunikasjon**

Noen av informantene blant innbyggerne forteller at de opplever et tungt faglig språk når de forsøker å finne informasjon om utviklingsprosesser på kommunens hjemmesider. Andre informanter opplyser i svarskjemaene at de har valgt å ikke delta fordi de mener at de ikke har evne til å komme med gode bidrag, da de ikke har konkrete idéer. Fra planmyndighetens side er det flere av de profesjonelle informantene som presiserer viktigheten av å alltid spørre hvilke *behov* innbyggerne har, fremfor å spørre *hva* de ønsker seg. Et godt eksempel på dette er at det ved gjentatte tilfeller har blitt forespurt flere gapahuker i rekreasjonsområdene i bydelen (Informant 1). Denne typen ønsker kunne vært formulert som et behov for å ha tak over hodet på tur på regnfulle dager, forklarte informanten. «Innbyggerne vet mye om behovene, men det er nødvendigvis ikke sånn at de har de beste svarene på løsningen» (Informant 1).



## **Fremmedgjøring**

Informantene blant innbyggerne som beskriver opplevelser om tungt faglig språk, har også en oppfatning av at de ikke har kompetanse nok til å delta. Flere av innbyggerne på Storhaug har også nevnt saker de har lest om i media, hvor det ofte blir framstilt en 'hard debatt' mellom partene; innbyggere, kommunen og ofte private utbyggere. Disse informantene har videre beskrevet at de får inntrykk av at enkelte prosjekter er konfliktfylte.

## **Klargjøring**

Under informasjons- og dialogmøtet ble det observert at noen innbyggere kom med kommentarer og innspill til saker som allerede er vedtatt. Viktigheten av å være tydelig og klargjøre hvilke deler av en planprosess som skal tas opp til diskusjon i hver del av medvirkningsprosessen ble også presisert av en av de profesjonelle informantene. Informanten mente at kommunen bør blir tydeligere og tørre å gi klare svar på innspill som av ulike grunner ikke lar seg gjøre:

Vi kvier oss litt for å bare si «nei, det går ikke an å bade, og det kommer ingen bro». Svaret er gjerne heller ofte sånn «ja, du må bare spille det inn», men så tenker jeg av og til «nei, vi må ikke si det, for rammen er at det ikke går». (Informant 1)

## **Tillit**

Noen av informantene blant innbyggerne pekte på at de ikke har troen på at deres innspill vil bli tatt i betraktning dersom de deltar i medvirkningstiltak, og velger derfor å ikke delta. De samme informantene mente at medvirkningsarbeid i stor grad gjøres fordi det *må* gjennomføres, men at det i realiteten uansett er planleggere eller utbyggere med økonomiske interesser som sitter på beslutningsmakten. En av informantene blant innbyggerne svarer på spørsmålet «Har du tillit til Stavanger kommune når det kommer til byutvikling? Hvorfor/hvorfor ikke?»:

Ja, i stor grad. Men ikke full tillit, alle kan gjøre feil og ta dårlige valg, inkludert kommunen. Eller kanskje spesielt kommunen. Prosjekter kan være forhastet og ikke nøye gjennomtenkt. Derfor er det viktig med medvirkning og at ulike perspektiver får komme frem. (Informant, innbygger)

I motsatt tilfelle, er det også mange av informantene blant innbyggerne som skriver at de velger å ikke delta fordi de stoler på at kommunen tar gode avgjørelser som er til det beste for

utviklingen av bydelen. Flere av disse informantene viser også til at de har høy tillit til de folkevalgte representantene i kommunestyret og underlagte utvalg.

### **Språkbarrierer**

Flere av de profesjonelle informantene trekker fram innvandrere som en av gruppene med lavest deltakelse i medvirkningstiltak i området. En av de profesjonelle informantene hevder at en av utfordringene er å nå ut til denne befolkningsgruppen. Mange av de religiøse- eller flerkulturelle foreningene som innvandrere ofte er engasjert i, har nedslagsfelt i hele byen eller på nasjonal basis. Dermed blir ikke disse foreningene inkludert i tilbud og muligheter for å involvere seg eller søke om midler med tilknytning til bydelen og områdesatsingen, forklarer informanten (Informant 5).

Det er observert at kommunens nettsider finnes på både norsk og engelsk, men at sakene det henvises til innenfor de fleste informasjonssider kun er gjort tilgjengelig på norsk.

Informasjon- og dialogmøtet og workshops har også foregått på norsk i de tiltakene som er blitt gjennomført i oppgavens tidsrom. Spørreundersøkelsen som ble observert våren 2020, kunne gjennomføres på begge språk. Under tiltak som foregår på midlertidige stands hvor planmyndighet i større grad oppsøker innbyggere der de er, blir det tilpasset norsk eller engelsk etter hvem de møter.

### **Lav interesse**

En annen viktig årsak til ikke-deltakelse som kommer tydelig fram i det empiriske materialet i denne oppgaven er at mange innbyggere ikke har interesse eller engasjement for å delta i medvirkningstiltak. Flere av svarene fra innbyggerne viser at mange tar bevisste valg om å ikke delta i medvirkningsprosesser fordi de ikke er interessert. Dette gjelder særlig unge informanter. De viser til at de ønsker å disponere tiden annerledes og har derfor hverken oppsøkt eller lagt merke til at det finnes medvirkningstilbud i bydelen. Det skal bemerkes at samtlige av disse informantene samtidig mener det er svært viktig at innbyggere får mulighet til å delta i planprosjekter. Flere skriver som nevnt også at de har tillit til planmyndigheten og at andre innbyggere gir gode innspill til det beste for bydelen.

Flere informanter understreker også at de kan ta seg tid til tiltak som er rettet mot prosjekter som særlig angår dem og deres nærområder og hverdag. Dette være seg renovering av skolen som barna deres går på eller utvikling av parker eller andre fasiliteter i umiddelbar nærhet til

hjemmet. De eldste informantene blant innbyggerne la også vekt på at de har størst interesse for å delta i sine umiddelbare nærområder, og anser andre deler av bydelen som mindre relevante for deres hverdag. Disse funnene underbygges av de profesjonelle informantenes beskrivelse av områder med lavest deltakelse i medvirkningsprosesser de siste årene – som viser til områder med høyt antall unge innbyggere og eldre over 75 år. Disse befolkningsgruppene viser seg i oppgavens funn, som nevnt, å ha lav interesse for å delta eller ønsker å delta i de aller mest lokale prosjektene. Evalueringsrapporten om nærmiljøtilskudd uttrykte samme funn: «Selv om arrangementer og aktiviteter i utgangspunktet henvender seg til bydelen, opplever ofte initiativtakerne at de fleste som deltar på arrangementene bor i umiddelbar nærhet» (Tvedt, 2019:9). En av innbyggerne forteller om et aktivitetsområde som er bygget av nærmiljøtilskudds-midler: «Vi som bor her bruker det mye, men jeg ser sjeldent andre bruke det, jeg tror ikke de vet om det» (Initiativtaker, aktivitetsområde, sitert i Tvedt, 2019).

En annen viktig faktor for ikke-deltakelse har vist seg å være midlertidig bosted på Storhaug. Flere av informantene, særlig de unge forteller at de ikke er interessert i å delta i planprosjekter fordi de er bosatt i bydelen kun for en kort periode. Mange av innbyggerne på Storhaug er studenter som blir boende i 3-5 år. Andre midlertidig boende er særlig ansatte i oljebransjen som benytter seg av pendlerhybler og oppholder seg i bydelen i svært begrensede perioder (Informant 5). Et annet interessant funn som ble gjort i denne forbindelse var at informantene som er bosatt i én del av Storhaug uttrykte misnøye av å ikke føle seg inkludert i utviklingsprosesser. De mente at det er andre deler av bydelen som prioriteres høyere og at de ikke blir involvert i arbeidet. Videre presiserte de opplevelsen av at innbyggere som er bosatt i blokker involveres i mindre grad enn innbyggere i eneboliger. Disse informantene er bosatt i samme del av bydelen som de profesjonelle informantene peker på som et av områdene med lavest deltakelse. Deler av bydelen er høyt prioritert (Stavanger kommune, 2020e:7). Området med høy prioritet er ment som utvikling av et større bydelssentrum for alle i bydelen og Stavanger by for øvrig (Urban Sjøfront, u.å.). Informanter har ved oppfølgings spørsmål hevdet at de ikke føler seg som en del av det området som blir prioritert, og at det er mer naturlig at de som bor helt lokalt i det området heller deltar.

### **Virkingen av tiltak**

Et stort flertall av informanter blant innbyggerne mener at det er viktig at de får se at deres innspill kommer til syne i det endelige resultatet. De fleste informantene oppgir videre at de

forventer å bli gjort rede for hvorfor, dersom resultatet ikke bærer preg av innbyggers innspill. En av de profesjonelle informantene trakk fram et eksempel hvor det ble arrangert et møte for innbyggere og foreninger, hvor de kunne komme med innspill og ønsker for et gitt område. Blant de frammøtte var nesten kun den lokale skate-klubben. Deres innspill ble tatt på alvor, og området er i dag en skate-park. Informanten presiserte at dette er et eksempel på direkte deltakelse hvor de frammøttes meninger ble til et konkret resultat. Informanten forteller videre at det likevel er forståelig at det i de fleste andre prosjekter ikke er like tydelig for innbyggerne hvordan innspillene kommer til uttrykk i resultatet (Informant 4).

Flere av de profesjonelle informantene er tydelig på at de har forbedringspotensial når det kommer til tilbakemeldinger etter endte prosjekter (Eks. Informant 2 og informant 4). I spørsmål om kommunen gir tilstrekkelig tilbakemelding til innbyggere etter endt prosjekt, svarer en av de profesjonelle informantene: «Veldig lite. Altfor lite. (...) Det er 'ingen' som går inn og leser en rapport som ligger på kommunen sine nettsider» (Informant 4). Videre sier informanten at det dette er en del av medvirkningsarbeidet som kunne vært gjort på bedre måter;

Man kunne for eksempel laget sånne små videosnutter om de forskjellige temaene som har blitt tatt opp. Men det krever jo at man har folk som kan gjennomføre det. Det er litt sånn 'ferskvare'. Vi har kanalene, men vi tar ikke budskapet alvorlig og får det ut på en ordentlig måte. (Informant 4)

Flere av informantene, både blant innbyggerne og de profesjonelle, trekker i den forbindelse fram at det ofte kan ta lang tid fra et medvirkningstiltak gjennomføres til prosjektet er ferdigstilt.

## 5. Analyse og drøfting

I den kommende delen vil de empiriske funnene drøftes i lys av det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for oppgaven. Medvirkningstiltakene som med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket har vist særlig grunn til å diskuteres, vil i første del drøftes. Videre vil årsaker til ikke-deltakelse i Storhaug bydel gjøres rede for og diskuteres. Analysen viser sammenhengen mellom flere funn, og reflekterer over mulige årsaker til ikke-deltakelse i tråd med teoretiske rammeverket. Det foreligger, som nevnt, lite forskning om ikke-deltakelse i litteraturen, derfor vil analysen i stor grad basere seg på de empiriske funnene som grunnlag for diskusjon. Analysen vil lede fram til svar på forskningsspørsmålene som ble reist tidlig i oppgaven.

### Metoder for involvering

*Folkemøter/informasjons- og dialogmøter:* I likhet med kritikken som rettes mot denne typen møter i planlitteraturen, har empiriske funn fra Storhaug vist at det ofte er de samme innbyggerne som møter opp på denne typen møter hver gang. Som de profesjonelle informantene viste til, er det gjerne ressurssterke, godt voksne mennesker som deltar på denne typen arrangement. Disse menneskene har gjerne sterk tilhørighet og store personlige interesser i området, som de ikke er redd for å dele med andre innbyggere eller med planmyndighet. Møtet kalles «informasjons- og dialogmøte», slik som Forester (2018:598) anbefaler, fremfor «debatt» eller andre beskrivelser som øker opplevelsen av at planmyndighet er én part og innbyggerne en motpart. Likevel ble det, som nevnt, observert en tendens under dette møtet at kommentarer og innspill innebar interessehevding av egne interesser, framfor *dialog* mellom frammøtte innbyggere og planmyndigheter. En slik beskrivelse ligner Ringholm & Hanssens (2018) opplevelser av denne typen møter (Ringholm & Hanssen, 2018:203). Andre frammøtte og ikke-frammøtte innbyggere som forholder seg tause, får dermed mindre reell makt. Det kan derfor argumenteres for at informasjons- og dialogmøter kan være et lite demokratisk verktøy som gir større makt til enkelte innbyggere enn andre. I tillegg kan et slikt verktøy for medvirkning tiltrekke seg kun de innbyggerne som er komfortable med å offentliggjøre meningene sine på denne måten. Av den grunn er det mange innbyggere som heller deltar på anonyme medvirkningstiltak. Som noen av intervjuene viste, er det enkelte ansatte i kommunen som mener at man bør gå bort i fra denne typen møter, og heller utvikle metoder som inkluderer de mindre ressurssterke. Noen av

informantene blant innbyggerne trakk også fram slike møter som en lite egnet form for medvirkning, hvor de får følelsen av at de gjennomføres kun for å tilfredsstille lovens krav og for å få legitimitet. Som Arnstein (1969) trakk fram, kan en slik «falsk» legitimitet ofte ligge til grunn for å gjennomføre denne typen møter – særlig dersom det ikke foreligger andre muligheter for medvirkning i prosjektet. En slik opplevelse av medvirkningsprosesser kan være ødeleggende for tilliten innbyggerne har til planmyndigheter. Dette vil diskuteres senere i kapitlet.

*Gjestebud:* Flere av de profesjonelle informantene trakk som sagt fram gjestebud som en god måte å engasjere innbyggere som til vanlig ikke ville deltatt på et ordinært medvirkningsmøte eller lignende. De mente at dette skjer ved at gjestebudsverten kan sørge for å invitere lite aktive innbyggere. I tillegg blir gjestebudet gjennomført med mindre formelle rammer uten profesjonelle aktører/planmyndighet til stede. I en slik uformell setting - gjerne hjemme hos gjestebudsverten, kan det for mange oppleves lettere å delta med uformelt språk og færre ‘tilskuere’. En av de andre aktørene som har gjennomført gjestebud understreket at det har vært svært ressurskrevende. Grunnen til at ulike initiativtakere har forskjellig opplevelse av gjestebud som metode kan være måten de rekrutterer deltakere på. Noen har brukt de ‘faste’ engasjerte innbyggerne som har meldt sin interesse på informasjons-og dialogmøter eller er engasjert i andre organisasjoner og foreninger. Andre initiativtakere har rekruttert innbyggere på en mer tilfeldig måte gjennom ungdomsklubber og lignende. Sistnevnte vil naturlig kreve mer informasjon og oppfølging for å gjennomføre gjestebudet. Fordi denne metoden kan være ressurskrevende, kan det vurderes som mer hensiktsmessig å gjennomføre medvirkning med andre metoder. Likevel er det viktig å se verdien av at denne metoden kan inkludere innbyggere som til vanlig ikke deltar. Ikke minst har også deltakerne på gjestebud vist engasjement i ettertid, og vært positive til en slik måte å involveres på.

*Nærmiljøtilskudd:* Som empirien viste, er et av hovedargumentene for en slik ordning er at det gir profesjonelle aktører muligheten til å se områdets byrom fra et annet perspektiv – nemlig fra de som lever og benytter seg av bydelens fasiliteter hver eneste dag. Slike perspektiver fremkommer både gjennom søknader til nærmiljøtilskudd og i dialogen mellom de ulike aktørene under bydelsgruppens møter. De innbyggerne som har fått innvilget søknaden og gjennomført et arrangement eller bygget et fysisk tilbud, har som nevnt positive erfaringer ved å ha sørget for et sterkere samhold blant beboerne i nabolaget, og flere tilfeller ført til mer estetisk fine omgivelser (Tvedt, 2019:11). Dette kan igjen ha innvirkning på følelsen av

tilhørighet og eierskap til området. Her har deltakerne mulighet til å utvikle sitt eget nærområde etter egne preferanser, samtidig som de kan bygge relasjoner og få større tilhørighet til nabolaget.

Empiriske funn fra intervjuer med både profesjonelle informanter og innbyggere har vist at denne ordningen også bidrar som en læreprosess for innbyggerne, da de blir nødt til å sette seg inn i nærmiljøets behov, og hvordan de kan bidra til en løsning på disse. De som søker om midlene må reflektere over hvorfor deres idé bidrar til positiv utvikling av nærområdene. I tillegg kan det være viktige samfunnskunnskaper som formidles og øker bevisstheten til andre innbyggere som benytter seg av tilbudet som disse midlene førte til. En slik læreprosess og bevisstgjøring er i tråd med de demokratiske prinsippene som er nevnt tidligere i oppgaven (Bukve, 2012; Cornwall, 2002).

Det er tydelig at nærmiljøtilskudd har vært en positiv ordning for bydelens utvikling de siste årene. Dog skal man ikke ignorere evalueringsrapportens funn om at det stort sett er ressurssterke «ildsjeler» som har søkt om disse midlene (Tvedt, 2019:13). I likhet med problematikken rundt informasjons- og dialogmøter, kan også dette tiltaket føre til uheldig maktfordeling, hvor de mest ressurssterke får størst innflytelse på bydelens utvikling. Derfor er det særlig viktig å ha fokus på at søknadsprosessen forblir enkel (helst forenkles ytterligere), og at det jobbes mer for å formidle muligheten for disse tilskuddene til mindre ressurssterke innbyggere. I forlengelsen av dette er det også viktig at det i søknadene blir prioritert områder i bydelen hvor det bor mange mindre ressurssterke mennesker, slik at disse kan dra nytte av de nye tilbudene som opprettes. Som Tvedt (2019) påpekte i evalueringsrapporten, er en av de overordnede målene med nærmiljøtilskudd å utjevne sosiale forskjeller i bydelen (Tvedt, 2019:8). Likevel er det grunn til å argumentere for at en slik ordning har ringvirkninger ved at prosjektene er tilgjengelig for alle mennesker, uavhengig av ressurser. Gjennomføringen av prosjektene kan føre til deltakelse blant innbyggere som vanligvis ikke ville deltatt. I tillegg er det grunn til å tro at disse deltakerne kan få informasjon om kommunens tilbud på denne måten, og selv kan benytte seg av det senere.

*Campingvognen:* Både profesjonelle informanter og innbyggerne beskriver campingvognen som et godt tiltak som har ført til gode innspill. Det kan tyde på at metoden for de fleste oppleves som lavere terskel enn andre tiltak, og at kommunen i større grad har kommet i kontakt med mindre ressurssterke innbyggere gjennom bruken av campingvognen. Et slikt

verktøy for dialog kan gjøre at innbyggerne 'får et ansikt' på kommunen og andre planmyndigheter. Det kan gjøre avstanden mindre og tilliten høyere. Spørsmålet er imidlertid likevel om disse innspillene tas i betraktning videre i prosessen, slik som også noen av informantene blant innbyggerne kommenterte. Til tross for at planmyndighet samler inn innspill av god kvalitet, opplever ikke innbyggerne reell medvirkning dersom disse innspillene ikke blir hensyntatt videre i prosessen og i resultatet. Dette vil diskuteres senere i kapitlet.

*Generelle tiltak:* Empiriske funn viser at mange – både profesjonelle informanter og innbyggere, mener at digital gjennomføring av medvirkningstiltak er riktig retning for å engasjere innbyggere i fremtiden. Flere av informantene blant innbyggerne presiserte også at de med større sannsynlighet deltar dersom det kan gjøres raskt og digitalt. Dette er særlig en tendens blant unge innbyggere – slik hjemmeworkshopen også ga uttrykk for, da flere unge deltok. Det skal tas i betraktning at koronasituasjonen kan ha ført til at unge voksne uten barn har hatt bedre tid enn vanlig, og av den grunn har prioritert å gjennomføre en slik workshop i denne perioden. Likevel er det rimelig å anta at muligheten for å utføre workshopen hjemmefra kan ha engasjert flere unge. De empiriske funnene viser en antydning til at det er lavere terskel for de eldre innbyggerne å delta på tiltak som krever fysisk oppmøte. Dette kan med høy sannsynlighet begrunnes i hvordan de ulike aldersgruppene må prioritere tiden de har til rådighet, men også i graden av engasjement for sitt nærområde. Senere vil det diskuteres hvilken betydning tilhørighet og eierskap til området kan ha for deltakelse.

Planmyndighetene må vurdere bruken av ressurser opp imot resultatet av innsamlede innspill i tiltakene som de velger å gjennomføre. Slik som flere av informantene poengterte, resulterer tiltak som gjestebud og samtaler ved campingvognen ofte i innspill av stor verdi. Her har innbyggerne mulighet til å forklare hvilke behov som ligger bak ønskene og gi innspill på saker som 'rører seg' i bydelen, som planmyndighet ikke har mulighet til å observere på egenhånd. Ofte kan derfor det krevende arbeidet med stor ressursbruk veie tyngre enn medvirkningstiltak som fører til mange, men lite gjennomtenkte innspill. En annen viktig faktor som ofte preger de ressurskrevende tiltakene, er at de i større grad kan innhente innspill fra mindre ressurssterke innbyggere. Som tidligere diskutert, kan tiltak som informasjons- og dialogmøter og workshops tiltrekke seg de menneskene med større ressurser.



## Årsaker til ikke-deltakelse i Storhaug bydel

### Synlighet

Som empirien viste, er det mange av innbyggerne som opplyser at de ikke deltar fordi de ikke vet at det finnes muligheter for å delta. Arnstein (1969) trekker også, som nevnt, fram at for lite tilgjengelig informasjon er en av årsakene til at folk ikke deltar. Et eksempel fra Storhaug i den forbindelse er spørreundersøkelsen som ble observert til denne oppgaven. Den ble publisert på de involverte partenes nettsider og Facebooksider, men ble ikke ytterligere 'tildelt' beboerne i området. Flere av borettslagene i områdene har aktive Facebook-grupper hvor trolig flere ville fått med seg muligheten for medvirkning. Dette eksempelet er ikke enestående, men gjelder også andre medvirkningstiltak. De fleste blir delt på kommunens eller annen planmyndighets hjemmesider og Facebook/Instagram. Flere av innbyggerne har imidlertid fortalt at de ikke 'følger' kommunen på disse plattformene. Dermed er det naturlig at disse innbyggerne ikke får informasjon om kommende arrangement eller andre former for medvirkningstiltak. Sett fra kommunens perspektiv blir metode for involvering irrelevant dersom utfordringen egentlig ligger i å informere innbyggerne om muligheten for å delta. En mulig forbedring på dette området vil trolig være å bruke beboerforeninger og borettslag mer aktivt. Flere av beboerforeningene har allerede aktive personer i styret som ønsker å bidra mer for bydelens utvikling, og med stor sannsynlighet vil formidle kommunens informasjon til beboere gjennom egne plattformer. Gjennom kursing eller tettere samarbeid mellom kommunen og alle beboerforeningene i bydelen, kan dette trolig også være en god måte å involvere ikke-deltakende innbyggere på lang sikt, også etter at områdesatsingen er avsluttet.

En annen viktig faktor for ikke-deltakelse kan være at det er krevende å skille ut nødvendig budskap i den store strømmen av informasjon vi utsettes for daglig i sosiale medier. De informantene som uttrykker at de følger kommunen på sosiale medier, men likevel ikke har vært bevist medvirkningstiltakene, har trolig gått glipp av denne informasjonen i mengden av alle nyheter de er vitne til hver dag. Baudrillard (1983) hevdet, som tidligere nevnt, at for mye informasjon kan føre til at innbyggere velger å ikke delta i medvirkningsprosesser. Dagens informasjonssamfunn eksponerer oss i enda større grad for informasjon gjennom internett, enn informasjonsstrømmene som Baudrillard (1983) viste til på sin tid. Som flere av informantene initierer, er det mye av denne informasjonen som blir forbigått eller ikke blir lagt merke til. I tråd med Baudrillards antagelser, kan dette føre til passivitet. Blant de store mengdene med informasjon, må noe siles ut og andre ting prosesseres. De innbyggerne som

ikke har et særskilt samfunnsengasjement prioriterer trolig ikke informasjon om områdesatsingen eller byutvikling generelt. Disse innbyggerne kan derfor bevisst eller ubevisst bli en del av den passive eller ikke-deltakende delen av befolkningen. I slike tilfeller avhenger ikke innbyggernes deltakelse av planmyndigheten, men av det faktum at vi lever i et informasjonssamfunn.

### **Kommunikasjon**

En viktig faktor for deltakelse kan være kommunikasjonen mellom innbyggere og myndigheter. Hva som blir kommunisert fra planmyndighet kan ha stor betydning for hvem som deltar og type innspill som kommer inn. Det som kommuniseres fra planmyndighet kan også være avgjørende for hvilke innbyggere som føler at denne planen angår dem, og dermed være tungtveiende i beslutningen om de skal delta eller ikke. Både Arnstein (1969) og Clausen (2016:11) argumenterer for at planmyndighetene kan ordlegge seg på måter som gjør saken fremmed for innbyggerne. Dette kan skje både bevisst og ubevisst. Dersom det stadig forventes av innbyggere å komme med konkrete forslag, kan terskelen økes for å ville delta. Som spørreundersøkelsen i empirikapitlet viste, ble det her spurt om deltakerens *idéer* til utvikling av to områder. De innbyggerne som har opplyst at de avstår fra å delta fordi de mener de selv ikke har idéer, vil i et slikt tilfelle bli ekskludert – til tross for at de kan ha et ønske om å bidra i prosessen. Dersom planmyndighet heller stiller spørsmål ved hvilke *behov* innbyggerne har, vil medvirkningstiltakene gjelde for alle – også de som ikke har konkrete forslag til praktiske løsninger. Et eksempel på en slik fremgangsmåte sees også i spørreundersøkelsen som det er henvist til i empirikapitlet. Bruken av digital folketrakk hvor deltakeren skal plassere punktnåler på kartet for å beskrive sin opplevelse av et område, kan gi gode indikasjoner på hvilke behov for endring som er nødvendig i de ulike områdene. Som en av de profesjonelle informantene nevnte, kan man ideelt se for seg at innbyggerne bidrar med sine behov, og planleggere tar disse behovene på alvor og utvikler gode løsninger for dekke disse. På den måten kan begge parter ta del i utviklingen og bidra med sin kompetanse.

En annen årsak til fravær fra deltakelse kan basere seg på at planmyndighetens språk kan oppleves komplisert. Som også Forester (2018) presiserer, kan måten planmyndighetene ordlegger seg på ha betydning for hvordan muligheten for deltakelse blir mottatt av innbyggerne (Forester, 2018:595). Det kan føre til at mange velger å avstå fra å delta, eller får følelsen av at kommunen er en aktør som er avkoblet fra befolkningen. Dette heller enn at

kommunen og innbyggerne kan oppleves som samarbeidende parter, som i fellesskap skal jobbe mot samme mål, slik som kommuneplanens samfunnsdel beskriver. Dog skal det bemerkes at workshopen som ble observert til denne oppgaven var velformulert for 'folk flest', med korte og enkle spørsmål. Det kan tyde på at formulering og ordlegging er en sak under arbeid hos enkelte planmyndigheter.

### **Fremmedgjøring**

I forlengelsen av effekten av ordbruk og formuleringer, er det fare for at stor grad av fagbegreper og andre kompliserte formuleringer kan føre til følelsen av fremmedgjøring for allmennheten. Dette er hva Clausen (2016) kaller 'selv-ekskludering'. Også i studiet på Møn i Danmark ble lignende funn gjort, hvor flere av innbyggerne fryktet mangel på tilstrekkelig kunnskap for å kunne bidra i prosessen Clausen, 2016:11).

Medias fremstilling blir derfor en faktor som kan øke denne fremmedgjøringen og inntrykk av at aktørene er adskilte parter som 'kjemper mot hverandre'. Som tidligere nevnt, beskrev Forester (2018) at det kan ha betydning for deltakelsen om tiltaket blir fremmet gjennom ordet 'debatt' versus 'dialog' eller 'diskusjon' (Forester, 2018:598). Dette nettopp fordi innbyggere kan oppfatte saken som en 'kamp' mellom to parter. Stavanger kommunes folkemøter om utvikling i Storhaug bydel har som nevnt blitt omtalt som «Informasjons- og dialogmøte», og er dermed i tråd med Foresters argumenter. Likevel viser observasjonen under et slikt møte og flere av de profesjonelle informantenes svar at de som møter opp på denne typen møter gjerne er ressurssterke mennesker, ofte med sterke meninger (Informant 4). Clausen (2011) underbygger et slikt perspektiv ved å argumentere for at det ofte er de med sterkeste ressurser eller størst interesse i området som blir værende i prosessen (Clausen, 2011:366). Dette er mennesker som kan bli værende til tross for at konfliktnivået bygger seg opp eller mediene fremstiller saken som en het debatt. For andre innbyggere kan en konfliktfylt planprosess virke skremmende og fremmedgjørende. Eliasoph (1998) legger også vekt på at det ofte uttrykkes mindre bekymring blant innbyggere når saken vokser i omfang eller blir mer omtalt i media. Det kan virke som interessen synker (Eliasoph, 1998:6). Slik som de empiriske funnene i denne oppgaven viser, kan årsaken til å ta avstand fra prosessen i større grad knyttes til at innbyggere opplever saken som konfliktfull.

## **Klargjøring**

Planmyndighetenes ordbruk kan som vist ha innvirkning på hvordan muligheten for medvirkning blir mottatt av innbyggerne. Uklare formuleringer kan også ha betydning for forståelsen for rammene som er satt for prosjektet. Dette kan gjelde hvilket stadie i prosessen planmyndighet befinner seg i, og hvilke innspill som kan være nyttige i dette stadiet. Dersom dette er uklart, kan det føre til at innbyggere kan få større forventninger til at innspillet kan bli tatt til følge, når det i realiteten er et innspill som kommer inn for sent i prosessen, eller som planleggerne allerede vet at ikke vil bli mulig å gjennomføre i praksis. En av de profesjonelle informantene la også vekt på dette (Informant 1). Vedkommende uttrykte at kommunen ofte velger å svare på en måte som lar innbyggerne leve i håpet om at deres forslag vil være mulig å gjennomføre. Dersom dette blir et gjentakende mønster, kan innbyggerne oppleve at de ikke blir tatt på alvor. Det er grunn til å anta at slike hendelser på lang sikt kan svekke innbyggernes tillit til lokale myndigheter.

## **Tillit**

Noen av informantene blant innbyggerne begrunnet sin ikke-deltakelse i at de ikke tror at innspillene som samles inn gjennom slike tiltak har betydning for beslutningstakingen i planprosesser. Som også Clausen (2011:371) påpeker, kan ikke-deltakelse være et resultat av mistillit. Ved lav tillit kan det vurderes som lite hensiktsmessig å bruke tid og ressurser på å delta i medvirkningstiltak, fordi det er en oppfatning om at innspillene uansett ikke vil bli tatt til følge videre i prosessen. Dette er i tråd med funnene fra Danmark som tidligere presentert, hvor mangel på tillit også var blant faktorene til ikke-deltakelse (Clausen, 2016:6). Det kan være ulike årsaker til hva som ligger til grunn for å ikke ha tillit til myndighetene, men i følge Baudrillard (1983) kan det som nevnt ha bakgrunn i at innbyggerne ikke føler seg representert gjennom makthaverne – og velger å uttrykke motstanden gjennom passivitet. Empirien til denne oppgaven kan ikke fastslå at dette også er tilfellet for noen av innbyggerne på Storhaug, men det er grunn til å tro at blant det store mangfoldet av mennesker, også er noen som ikke føler seg representert.

På den annen side er det også flere informanter blant innbyggerne som uttrykker at de har så stor tillit til at folkevalgte representanter og de ulike aktørene i planarbeidet tar gode avgjørelser på vegne av befolkningen. Selv om høy tillit er positivt og til stor fordel for

legitimiteten for planmyndigheten, kan også denne formen for ikke-deltakelse være en utfordring for demokratiet, slik som ikke-deltakelse generelt er beskrevet som et problem tidligere i oppgaven. De innbyggerne som velger å ikke delta i medvirkningsarbeid på bakgrunn av høy tillit er også en del av gruppen som kan skape stor avstand mellom innbyggere og offentlige myndigheter. Det kan på lang sikt gi for stor makt og spillerom til myndighetene. Derfor er det grunn til å argumentere for at både mistillit og (for) høy tillit fører til ikke-deltakelse og kan være en utfordring for planprosessen.

### **Sosial kontroll**

Med sosial kontroll som bakgrunn for ikke-deltakelse, menes som nevnt at innbyggere kan oppleve sosial kontroll gjennom hva andre mener om samme sak, og dermed avstå fra å delta i medvirkningstiltak. Clausen (2016) trakk fram dette som en av årsakene til ikke-deltakelse i hennes studie i Danmark. Her gjorde noen av innbyggerne en vurdering om at det ble viktigere å opprettholde vennskap og gode relasjoner i nabolaget heller enn å vise sin uenighet og risikere konflikt (Clausen, 2016:7). Det samme underbygges av Buchecker et al. (2003) som mener at mange innbyggere velger å forholde seg til kollektive holdninger i det imaginære fellesskapet som gjerne er til stede i mange nabolag. For å unngå å motsi disse kollektive holdningene velger de heller å ikke delta (Buchecker et al., 2003). En slik situasjon kan forårsake følelsen av at man ikke er en del av fellesskapet i bydelen, og dermed motsier de 'kollektive holdningene' som også Buchecker et al. (2003) viser til. Observasjonen som ble gjort under informasjons- og dialogmøtet hvor noen av deltakerne snudde seg og ga uttrykk for de var uenig i min passive reaksjon til en av de andre innbyggernes innspill, er av slik karakter. En slik opplevelse kan føre til at man velger å slutte å delta på lignende arrangement, eller deltar uten å dele sitt egentlige ståsted og heller si seg enig med 'resten' av nabolaget. På denne måten kan et innbilt press fra lokalsamfunnet (sosial kontroll) resultere i ikke-deltakelse eller frykt for å dele sine personlige meninger.

En av informantene fortalte, som nevnt, om en hendelse fra en workshop hvor en familie med fremmedkulturell bakgrunn valgte å forlate workshopen, trolig fordi de opplevde at de 'ikke passet inn' med de andre deltakerne. En slik situasjon kan knyttes til selv-ekskludering og følelsen av at egen kompetanse ikke strekker til. Bakgrunnen for å velge å frastå fra å delta i en slik situasjon kan også være følelsen av utenforskap, som informanten nevner. Til tross for at de som deltok i workshopen med høy sannsynlighet ikke ville hatt noe imot denne familiens engasjement, opplever de selv at 'de ikke hører hjemme' i forsamlingen. For

planmyndigheten kan det være utfordrende å gripe et slikt problem, men denne typen hendelser kan vitne til at det store mangfoldet ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i medvirkningsprosesser på Storhaug.

### **Språkbarrierer**

Den overnevnte hendelsen er likevel ikke grunn for at befolkning med fremmedkulturell bakgrunn ikke blir inkludert som enkeltpersoner. Enkelte av informantene blant innbyggerne trekker fram at årsaken til dette kan være språkforståelse og mindre kunnskaper om hvilke plattformer denne typen informasjon blir delt på. Som nevnt, er det mulig å lese kommunens hjemmeside på engelsk, men saksdokumenter og mer inngående forklaringer er på norsk. Det er vanskelig forutse virkningen av å tilby flere språk, men det er rimelig å argumentere for at det skjer en viss ekskludering når kun de med tilstrekkelig språkkunnskaper har reell tilgang på denne typen dokumenter. Informasjons- og dialogmøter og workshops blir normalt gjennomført på norsk. Spørreundersøkelsen som ble observert til denne oppgaven, kunne gjennomføres på begge språk. I tiltak hvor planmyndighet oppsøker innbyggere ved for eksempel campingvognen, har språket blitt tilpasset deltakerne. Altså finnes det tiltak som er tilpasset med språk for både etnisk norske innbyggere og andre. Likevel er det tydelig flere tiltak som er tilgjengelig for de med tilstrekkelig norskkunnskaper. Sett ut ifra Arnsteins (1969) medvirkningsstige, vil tiltak og tilbud som kun finnes på norsk, begrense den reelle medvirkningsmuligheten innbyggerne har – og det kan argumenteres for at tiltaket hører til langt ned på medvirkningsstigen. Arnstein (1969) hevder at tiltakene som havner der, i stor grad kun er til for å skape 'falsk' legitimitet. Som en symbolsk handling som gjøres for å tilfredsstille lovens krav og for å få innbyggerne til å oppleve at de blir inkludert i prosessen.

En av de profesjonelle informantene trakk, som nevnt, fram en av årsakene til at de i mindre grad når ut til innvandrere. Vedkommende hevdet at mange av de fremmedkulturelle innbyggerne er engasjert i foreninger som har nedslagsfelt i hele byen eller hele landet, ikke kun knyttet til bydelen. Derfor mente vedkommende at områdesatsingens ordninger ikke angår deres forening, og dermed blir ekskludert i en slik prosess. Selv om forenings/organisasjonskanalen er en enkel tilgang til ulike grupper av befolkningen, er det også viktig at det arbeides for å nå ut til personer som ikke er engasjert i foreninger. Organisasjonskanalen kan fort skape samme uheldige effekt som diskutert tidligere med informasjons- og dialogmøter og nærmiljøtilskudd – der det er fare for å kun treffe de mest

ressurssterke og 'de som skriker høyest'. Likevel kan organisasjonskanalen være en nyttig inngang til grupper i befolkningen som man vet at er underrepresentert i medvirkningsarbeid, slik at flere fra denne gruppen opplever å bli hørt og sett.

### **Følelse av tilhørighet og lav interesse**

De empiriske funnene har vist at mange innbyggere ikke er interessert i å delta i medvirkningstiltak. Mange av disse er unge informanter som opplyser at de ikke er interessert, men likevel er opptatt av at det skal finnes muligheter for innbyggerinvolvering i planprosesser. Altså mener de at innbyggere bør ha muligheten til å involveres, men de ønsker ikke selv å delta. Slike svar kan tolkes til at det er nødvendig å tilby muligheten for medvirkning, da dette i seg selv kan heve tillit og tilfredshet. Som tidligere nevnt, er det en demokratisk verdi å ha frihet til å delta (Eriksen & Weigård, 1999:153). Som kritikere av det deliberative demokratiet ofte argumenterer for, bør innbyggere få rom til å selv velge i hvor stor grad de ønsker å delta (Eriksen & Weigård, 1999:153). Det problematiske med en slik tilnærming, er at det uansett må legges til rette for tilstrekkelig informasjonsdeling slik at innbyggerne får vite om tilbudet. Dersom planmyndighet har oppnådd universell informasjonsdeling, kan innbyggerne derfra selv ta avgjørelsen om de ønsker å delta eller ikke.

Noen innbyggere oppgir også at interessen er lav, men at de heller ikke har tid til å delta. For den yngre delen av befolkningen kan det være utdanning, jobb eller småbarnstilværelsen som begrenser tiden. Sistnevnte viste seg som nevnt også under datainnsamling til denne oppgaven. Når tiden ikke strekker til, tyder det på at tiltak for medvirkning i planprosjekter blir nedprioritert. Flere informanter blant innbyggerne uttrykker at de kan delta på medvirkning i prosjekter som angår områder i umiddelbar nærhet, men er ikke interessert i å delta i andre områder av bydelen. For å forebygge en slik tendens, kan planmyndighet sørge for å gjennomføre medvirkningstiltakene i ulike deler av bydelen – særlig ved involveringsarbeid som angår prosjekter som vil berøre mange. På denne måten kan flere innbyggere bli engasjert. Som tidligere nevnt, kan også beboerforeninger og borettslag i større grad engasjeres for å nå ut til flere beboere direkte. Som flere innbyggere uttaler, er de mer interessert i sitt eget nabolag. Derfor kan informasjon som deles gjennom beboerforeninger trolig engasjere flere. Dersom beboerforeningene de neste årene i større grad inviteres til samarbeid med kommunen, kan de bli bedre 'rustet' for å være aktive og engasjere flere

innbyggere, også etter at områdesatsingen er avsluttet. Medvirkningslitteraturen legger som nevnt stor vekt på at deltakelse i prosjekter kan føre til større eierskap og tilhørighet (eks. Pløger, 2012:267, Ringholm & Hanssen, 2018:195). Kommunen kan derfor ha stor fortjeneste av å engasjere flest mulig innbyggere og beboerforeninger mens områdesatsingen pågår, slik at disse innbyggerne vil føle større tilhørighet og ta vare på sine nærområder i årene som kommer.

De empiriske funnene kan tyde på at deltakelsen er høyest blant de som føler størst tilhørighet til bydelen. Clausen (2016) fant i sin studie at enkelte deltakere med særlig sterke interesser i området, føler på større rett til innflytelse på planleggingen enn andre innbyggere (Clausen, 2016:6). De innbyggere på Storhaug som ikke føler tilhørighet til området, opplever i mindre grad 'forpliktelse' og behov for å delta. Flere av informantene blant innbyggerne mente at kommunen de siste årene har lagt for godt til rette for slik midlertidighet, ved å godta seksjonering av eneboliger og ved å bygge små leiligheter. Denne diskusjonen skal ikke føres videre her, men det er verdt å merke hvilken betydning midlertidige bosteder kan ha for deltakelsen i medvirkningsprosesser. Utfordringen for planmyndighet er derfor i stor grad å også engasjere innbyggere som ikke føler stor tilhørighet til bydelen. Som Pløger (2012) argumenterer for, oppleves større eierskap ofte som en effekt av å delta i planleggingsprosesser (Pløger, 2012:267). Men dersom følelsen av tilhørigheten i utgangspunktet ikke er tilstede, kan det være mer krevende å engasjere innbyggere til å delta på tiltak. En av metodene som det ofte argumenteres med i denne sammenheng er som nevnt nærmiljøtilskudd, kunstprosjekter og/eller folketrakk som medvirkningstiltak. Kunstprosjektet for barn som ble utført på Storhaug kan ha særlig innvirkning på tilhørigheten til barna som var med å utforme benkene, ved at de føler at de har bidratt til utviklingen av området. I tillegg gir denne typen prosjekter et konkret, tydelig resultat på hva innbyggerne har bidratt med. Et slikt prosjekt kan også ha effekt på andre innbyggers tilhørighet. Til tross for at de ikke er delaktige i selve utformingen av benkene, kan det sende et signal om at det er andre enn profesjonelle aktører som får ta del i utviklingen av bydelen. Kanskje kan dette prosjektet gi inspirasjon til et videre fokus på innbyggers direkte involvering i fysisk utforming. Denne typen verktøy for medvirkning kan plasseres høyt opp på Arnsteins (1969) medvirkningsstige, da de sørger for en mer direkte form for deltakelse (nærmere 'medstyring'). Folketrakk og barnetrakk er også metoder som kan skape tilhørighet gjennom bevisstgjøring av nærområdene til deltakeren. Ved å gjennomføre folketrakk fysisk eller digitalt, blir innbyggerne nødt til å reflektere over hvilke opplevelser de har av de ulike områdene.



Funnene har vist at lav tilhørighet - gjerne begrunnet i midlertidig opphold, er en av de viktigste årsakene til ikke-deltakelse i medvirkningstiltak i Storhaug bydel. Et annet interessant funn som ble gjort i denne forbindelse var at informantene som er bosatt i én del av Storhaug uttrykte misnøye av å ikke føle seg inkludert i utviklingsprosesser. Disse informantene er bosatt i samme del av bydelen som de profesjonelle informantene peker på som et av områdene med lavest deltakelse. Altså viser planmyndighet bekymring over at dette området har lav deltakelse, samtidig uttrykker informantene blant innbyggerne på sin side at de føler seg ekskludert. En annen del av bydelen er høyt prioritert (Stavanger kommune, 2020e:7). Ved å prioritere enkelte områder i større grad enn andre, kan kommunen ha sendt et signal eller satt rammer for hvem som skal delta uten at det var intensjonen – en ubevisst ekskludering av innbyggere som føler høyere tilhørighet til andre deler av bydelen.

Som tidligere nevnt, kan det diskuteres hvor vidt planmyndighet bør etterstrebe å involvere flest mulig innbyggere (Eriksen & Weigård, 1999:153). De innbyggerne som bevisst ikke vil delta fordi de ønsker å disponere tiden annerledes, bør det kanskje heller ikke kreves deltakelse fra. Alternativt kan planmyndighet forsøke å legge til rette for de som mener de ikke har anledning til å prioritere medvirkningsarbeid, ved å utforme tiltak som ikke krever fysisk oppmøte eller som er svært lite tidkrevende.

### **Virkingen av tiltak**

De empiriske funnene har vist at det er mange årsaker til ikke-deltakelse i Storhaug bydel. Som gjort rede for tidlig i dette kapittelet, er det gjennomført mange ulike tiltak for å innhente innbyggernes kunnskaper og meninger i områdesatsingen. Likevel er det til syvende og sist virkingen av disse tiltakene som er av avgjørende betydning. Det kan argumenteres for at det er avgjørende for både tillit og videre deltakelse om innbyggerne føler at deres innspill blir ivaretatt videre i prosessen eller ikke. Hvis innbyggerne sjelden opplever at deres innspill blir satt ut i livet, kan de få følelsen av at de i realiteten ikke har noen påvirkningskraft. Et eksempel i denne forbindelse er innbyggeren som trakk fram campingvognen som et godt tiltak, men understreket også at hen savner forsikring om at innspillene blir tatt med videre i prosessen. Når innbyggerne ikke får et bevis for at innspillene blir tatt i betraktning, kan det oppstå mistillit. Hvis det er slik at innspillene fra campingvognen ikke blir tatt med videre, er

campingvognen kun et symbol for medvirkning, som i realiteten kun er en måte å skaffe legitimitet, slik som Arnstein (1969) beskriver tiltak langt nede på medvirkningsstigen.

En av de profesjonelle informantene påpeker at det er mye av denne informasjonen som fremkommer i møtedokumenter som publiseres på kommunens nettsider, men mye av dette er skrevet som politiske saker/orienteringer for videre vurdering i kommunestyret og underlagte utvalg (Informant 4). Dermed kan terskelen være høyere for folk flest – både for å finne fram til gjeldene saksdokumenter og for å forstå innholdet. Som tidligere nevnt, oppga flere informanter at faglig, komplisert språk er en utfordring når de forsøker å lese denne typen dokumenter.

En annen utfordring som har vist seg i denne forbindelse er at det ofte kan ta lang tid fra medvirkningstiltaket er gjennomført til prosjektet er ferdigstilt. Til tross for at dette er av naturlige årsaker, kan det føre til at innbyggere tror at deres innspill ikke har hatt betydning, eller at de glemmer å ha deltatt. Flere av informantene, både blant innbyggerne og de profesjonelle trekker fram dette som en utfordring. Det kan tyde på at det ville vært hensiktsmessig å tilby deltakerne oppdatert informasjon om prosessen, gjennom en kanal med lavere terskel og med mer uformelt språk enn det som brukes i politiske saksdokumenter. På denne måten vil de bli informert om hvordan innspill er tatt med videre i prosessen, og hvilket stadie prosjektet befinner seg i, samt når det kommer nye muligheter for medvirkning. Det er imidlertid viktig at det ikke blir gjennomført for mange tiltak over kort tid, hvor deltakerne gjentatte ganger opplever å ikke se resultater av sine innspill. Det er grunn til å tro at et slikt tilfelle kan ha negativ innvirkning på deltakernes tillit til planmyndighet, som tidligere diskutert. Tydelige tilbakemeldinger på hvilke innspill som blir brukt videre i prosessen, og en forklaring på det, kan skape større tillit. Det er også grunn til å anta at det skapes større forståelse for planmyndigheters arbeid dersom innbyggerne får begrunnelse for hvorfor enkelte innspill har blitt hensyntatt, mens andre har blitt forkastet.

### **Rom for medvirkning**

I det teoretiske rammeverket ble det offentlige rom beskrevet som særlig viktig for den demokratiske utfoldelsen til borgerne (Bergsli & Hanssen, 2017:40). Et av de største fokusområdene i områdesatsingen er oppgradering og utvikling av nye parker og uteområder. Dette er viktige møterom som kan skape uformelle samtaler mellom innbyggerne, som kan

føre til demokratisk utfoldelse og læring. Ifølge Jane Jacobs (1961) er det nettopp i disse samtalene i det offentlige rom at byen skapes og utvikles (Ringholm & Hanssen, 2018:198).

Ved bruken av det offentlige rom som arena for medvirkning, presiserer Cornwall (2002) at det offentlige rom aldri er nøytralt, men at det alltid vil være maktrelasjoner til stede. Dette gjelder også for de arenaene som planmyndighet bruker for å gjennomføre medvirkningstiltak. På disse arenaene oppstår det ifølge Gaventa (2006) automatisk en maktrelasjon mellom planmyndighet og de som deltar. Gaventas rangering på ulike type rom: Lukkede rom, inviterte rom og skapte rom kan forklare en slik tendens. Under informasjons- og dialogmøtet på Storhaug som ble observert, viste dette seg tydelig, av flere grunner. For det første er det planmyndighet som inviterer deltakerne 'inn til seg'. Selv om folkemøtet fant sted på et sykehjem (ikke på rådhuset eller andre i administrative bygninger), er det planmyndighet som inviterer. Det samme gjelder workshops som er gjennomført i områdesatsingen på Storhaug. Her er det også planmyndighet som har invitert inn innbyggere innenfor deres rammer. Det skal dog nevnes at flere av workshopene har funnet sted i mindre institusjonspregede lokaler enn sykehjem, som en kafé og (planlagt før koronasituasjonen) en kulturscene. For det andre er det planmyndighet som setter rammene for utførelsen av denne typen arrangementer. De setter selv rammer for hvor lenge deres egne presentasjoner skal pågå, og hvor lang tid som settes av til deltakernes innspill. Det ble også observert at det på et slikt møte kan oppleves som om planmyndighet og innbyggere er to adskilte grupper. Dette skyldes selvsagt like mye de frammøtte innbyggeres formuleringer og kritiske holdning. Men det er også uheldig når planmyndighet formulerer seg på en måte som skaper en opplevelse av partene som «oss/vi» og «dere». I workshops er det planmyndighet som utvikler spørsmål og fysisk materiale som deltakerne skal bruke. Det setter visse rammer for alternativer og muligheter deltakerne får. Disse observasjonene er i tråd med Gaventas beskrivelse av 'inviterte rom' – som innebærer at planmyndighet inviterer og setter begrensninger for gjennomføringen. Gaventa (2006) understreker at de rammene som settes kan gjøres i planmyndighetens favør, slik at de oppnår et mer ønsket resultat av medvirkningsprosessen (Gaventa, 2006:29). De empiriske funnene som ligger til grunn for denne oppgaven er ikke tilstrekkelig til å slå fast om dette også er tilfelle på Storhaug. Men det er grunn til å anta at de prosjektene som gjennomføres med kun informasjons- og dialogmøte som verktøy for medvirkning, gjøres kun for å tilfredsstille lovpålagte krav. I slike tilfeller begrenses innbyggeres muligheter til å påvirke utviklingsprosessen i prosjektet.

Bruken av campingvognen som medvirkningsverktøy har funnet sted i mer åpne og nøytrale offentlige rom – ute i parker og åpne byrom. Her er det også planmyndighet som inviterer til samtale med forbipasserende, men da samtalene i like stor grad gjennomføres *utenfor* campingvognen, er det grunn til å argumentere for at denne arenaen oppleves mindre ‘maktfylt’. Likevel er det fremdeles planmyndighet som formulerer spørsmål og kan forme samtalen slik de ønsker. Med dette kan campingvognen som medvirkningsverktøy omtales som en mild grad av ‘inviterte rom’.

Gjestebudsmetoden som er initiert av planmyndighet, men (som oftest) gjennomført i innbyggernes (gjestebudsvertens) hjem. Her er det fremdeles planmyndighet som formulerer spørsmålene som skal diskuteres, men rammene er likevel ikke like fastsatt, da planmyndigheten ikke er tilstede under gjennomføringen av gjestebudet. Det er også opptil deltakerne hvor lenge møtet skal foregå og om det skal serveres mat eller gjennomføres aktiviteter som gjør møtet mer uformelt. Disse faktorene gjør at gjestebud som medvirkningsverktøy kan plasseres mellom ‘inviterte rom’ og ‘skapte rom’ på Gaventas rangeringsliste. Nærmiljøtilskudd er derimot en metode som i større grad kan omtales som gjennomført i de ‘skapte rom’. Det er innbyggerne som selv setter rammene for prosjektet de ønsker, og gjennomfører så utførelsen på sin måte. Likevel sitter planmyndighet på beslutningsmakten over hvilke prosjekter som skal få midler fra kommunen. Tilbudet som har blitt opprettet med disse midlene, kan som nevnt, føre til hyppigere bruk av nabolagsparker og lignende. Som Gaventa (2006) hevder, er disse offentlige rommene viktige for demokratisk- og personlig utvikling. Dermed er nærmiljøtilskudd også et verktøy for å utvikle flere offentlige rom for samtale mellom innbyggerne på Storhaug. Her skapes samtaler uten makthavende myndighet tilstede til å sette rammer. Cornwall (2002) argumenterer for, kan marginaliserte grupper danne fellesskap i denne typen rom (Cornwall, 2002:17). Dette er grupper som trolig ellers blir ekskludert fra ordinære medvirkningstiltak – som nevnt, enten ved at de ikke føler seg aktuell for plansaken grunnet fagspråk, rekrutteringsmetode, tiltakets lokale og eller andre omstendigheter. Derfor er det særlig viktig at kommunen jobber for at de mindre ressurssterke får informasjon om muligheten til å søke om nærmiljøtilskudd. På denne måten kan de skape tilbud på egne premisser. Gjennomføringen kan både utvikle deres demokratiske forståelse, men ikke minst også skape tilbud som kan utjevne sosiale forskjeller og gjøre at denne gruppen lettere kommer i kontakt med kommunen. På lang sikt kan dette føre til at også mindre ressurssterke innbyggere får større definisjonsmakt på utviklingsprosjekter i bydelen.

## **Hvordan kan ikke-deltakelse skape et demokratisk problem?**

Det representative demokratiet fremstår for mange som et godt demokratisk alternativ i Norge, så hvorfor er det et problem at enkelte innbyggere ikke deltar i medvirkningsprosesser? De folkevalgte skal, som nevnt, i best mulig grad representere innbyggerne, dette gjelder både på nasjonalt og lokalt nivå (Bukve, 2012:183). For å kunne representere innbyggerne, er det vesentlig at de har god og oppdatert kjennskap til innbyggernes behov og ønsker i sitt nærområde. Til tross for at representantene er valgt gjennom kvotering av kjønn og lokal tilhørighet, er det ikke selvsagt at alle innbyggere blir representert gjennom de folkevalgte. Det er særlig grunn til å argumentere for at ressursvake mennesker i mindre grad blir representert gjennom en slik ordning. De folkevalgte bør ha stadig oppdatert informasjon om innbyggernes behov som i stor grad kan endres over tid. Gjennom valgene hvert fjerde år, velges politikere ofte med bakgrunn i 'store' spørsmål og avgjørelser som er av betydning for kommunen og innbyggerne i den gitte perioden. De bestemmelsene som angår mindre plansaker kan framstå som mindre viktige i valgperioden, men likevel kan ha stor innvirkning på hverdagen til folk flest. Enkelte av disse hverdagsperspektivene kan også vanskelig fremkomme gjennom representanter, da de dreier seg om svært lokale fenomener. For at folk skal ha mulighet til å ta del i disse avgjørelsene, er innbyggerinvolvering i perioden mellom valgene av vesentlig betydning. Men dersom deltakelsen mellom valg heller ikke representerer et stort mangfold i befolkningen, er det fremdeles mange innbyggers behov som ikke synliggjøres gjennom medvirkningsprosesser.

Oppgaven har tidligere vist til at enkelte medvirkningstiltak kun inkluderer en ressurssterk del av befolkningen. Som både forskning og empirien fra oppgavens case viser, er det ofte de samme innbyggerne som deltar på disse tiltakene hver gang (Ringholm & Hanssen, 2018:203). På denne måten risikerer man at medvirkningen heller ikke er representativ for mangfoldet i befolkningen. Mange av de gjenværende ikke-deltakende innbyggerne eller 'the silent majorities' som Baudrillard (1983) kaller dem, er ifølge han de menneskene som opplever at de ikke blir representert av makthaverne, og viser sin motstand ved å avstå fra å delta. Dersom det oppstår en tydelig ubalanse ved at den deltakende gruppen mennesker i realiteten har vesentlig større makt enn de andre innbyggerne, er dette et demokratisk problem i seg selv. Videre kan det derfor diskuteres om det er planmyndighetenes metoder for medvirkning som skaper denne ubalansen, eller om det er innbyggernes lave engasjement for å delta. Uansett bakenforliggende årsak, kan ikke-deltakelsen være grobunn for mistillit.

Dersom det er mange som ikke deltar, er det også grunn til å tro at (den mentale) avstanden mellom innbyggere og offentlige myndigheter øker. Som tidligere vist gir muligheten til medvirkning økt tillit og legitimitet (bl.a. Laurian, 2009). Fraværet av deltakelse vil derfor sørge for det motsatte; mistillit og lav tiltro til myndighetenes arbeid. Som de empiriske funnene i denne oppgaven har vist, er det ulike årsaker som ligger bak ikke-deltakelse. Det finnes innbyggere som ikke føler seg inkludert til tross for at de ønsker å delta, mens andre vet at mulighetene for deltakelse finnes, men metodene som blir brukt treffer dem ikke.

Dersom det vokser fram en sterkere opplevelse av at myndighetene er vanskelig å nå, kan det bli stadig større avstand mellom innbyggere og myndighetene, og det er fare for at mistilliten øker og i verste fall utvikler seg til å bli sterk motstand mot offentlige myndigheter. Sett fra et annet perspektiv vil det ved lav deltakelse oppstå et legitimitetsproblem for planmyndigheten. Dersom de ikke får legitimitet og anerkjennelse blant befolkningen, utvikler problemet seg ytterligere ved at det trolig oppstår generell mistillit også til nye prosjekter eller annet samarbeid. Ved et slikt tilfelle, kan planmyndighet også få en juridisk utfordring – da involvering av innbyggerne, som vist, er lovpålagt (Pbl, 2008, §1-1).

En annen viktig demokratisk verdi som bortfaller eller mister sitt potensiale ved ikke-deltakelse er læreprosessen som inngår i involveringsprosesser, slik som fremheves av Habermas og Forester i den deliberative demokratiretningen (Forester, 2018:598-608; Eriksen & Weigård, 1999:168). Det kan være stor verdi i den personlige læringen og utviklingen som skjer når innbyggere setter seg inn i samfunnsrelaterte utfordringer eller får spørsmål om sine behov. De blir mer bevisst nærmiljøet og de demokratiske strukturene i samfunnet rundt dem, og får en større helhetlig forståelse. Denne læreprosessen kan føre til større forståelse og tillit til offentlige organer og for andre mennesker. Med høy grad av ikke-deltakelse, kan mangel på forståelse føre til mistillit og i verste fall utvikle seg til *ekkokammer*<sup>5</sup> med motstand mot det offentlige systemet. En slik utvikling kan være alvorlig for planlegging og utvikling, men også for demokratiet i sin helhet.

<sup>5</sup> «Begrepet *ekkokammer* blir brukt om en situasjon hvor informasjon, ideer eller oppfatninger blir forsterket gjennom repetert kommunikasjon innenfor en avgrenset gruppe» (Næss & Tørdal, 2017).

## 6. Konklusjon

Problemstillingen i denne oppgaven har vært: Hva er årsaker til ikke-deltakelse i medvirkningsarbeid, og på hvilken måte kan det skape utfordringer for planleggingsprosesser?

Gjennom intervjuer av profesjonelle aktører og innbyggere, samt observasjon av flere medvirkningstiltak, har oppgaven søkt å svare på hvilke årsaker som ligger til grunn for ikke-deltagelse i planlegging i Storhaug bydel, og på hvilken måte dette kan skape utfordringer for planprosessen. Oppgaven har også satt lys på betydningen av rom for deltakelse og forsøkt å beskrive potensielle forbedringer for å sikre at flere innbyggere blir involvert i planlegging.

Den overordnede konklusjonen på hva som er årsaker til ikke-deltakelse har vist seg å være sammensatt. Flere av årsakene, som utilstrekkelig informasjon, tillitsnivå, lav interesse og sosial kontroll er årsaker som er i tråd med det teoretiske rammeverket brukt i denne oppgaven (Arnstein, 1969, Clausen, 2016; Bucheker et al., 2003, Baudrillard, 1983 og Eliasoph, 1998). Likevel er det flere av disse punktene som kun bærer preg av lignende forskning fra andre steder i verden, som har vist seg litt annerledes på Storhaug.

Språkbarrierer for fremmedkulturelle innbyggere og behovet for tilbakemelding på effekten av innspill, er blant årsakene som ikke er trukket fram i tidligere studier som er lagt til grunn for denne oppgaven. Problemstillingens andre spørsmål, om hvilke måter ikke-deltakelse kan skape utfordringer for planprosessen, har vist seg særlig som en demokratisk utfordring. Uten legitimitet og tillit blant befolkningen, kan planprosessen bli konfliktfylt – og bryte plan- og bygningsloven. Videre har oppgaven blant annet vist at dersom innbyggere avstår fra å delta, bygges det i mindre grad eierskap og tilhørighet til nærområdene. Dette kan videre ha konsekvenser for ivaretagelse av områdene framover i tid.

Det har vært tydelig at enkelte ildsjeler i kommunen de siste årene har bidratt til at nye metoder for medvirkning har blitt testet, og for at kommunen skal gjennomgå en dreining mot en samskappings-kommune. Også blant innbyggerne er det sterke drivkrefter som deltar betydelig mer enn andre. Oppgaven har reist spørsmål om disse ildsjelene får for stor definisjonsmakt i medvirkningsprosesser, sammenlignet med mindre aktive og ikke-deltakende innbyggere. Tiltakene med bruk av campingvognen og nærmiljøtilskudd har pekt seg ut som verktøy som på mange måter har lavere terskel og kan favne om mange ulike

mennesker. Likevel skal det ikke tas for gitt at innspillene fra campingvognen blir ivaretatt videre i prosessen. Nærmiljøtilskuddene fører til synlige resultater, men er heller ikke et feilfritt verktøy, dersom det kun er ressurssterke mennesker som søker om midlene – og forsterker definisjonsmakten til disse innbyggerne.

Oppgaven har også diskutert betydningen av hvilke rom som stilles til rådighet for medvirkningstiltak. De fleste verktøy for medvirkning på Storhaug skjer i 'inviterte rom' hvor planmyndighet setter rammene. Dog blir det argumentert for at de tilbudene som innbyggerne initierer selv, kan engasjere flere typer mennesker. Derfor er ordninger som nærmiljøtilskudd positivt, som et verktøy for å senke terskelen og legge til rette for at innbyggerne utvikler gode møteplasser på egne premisser. Dersom enda flere innbyggere får vite om dette tilbudet, kan det ha større virkning på ikke-deltakelsen i bydelen de kommende årene.

De empiriske funnene viste at det ikke bare er ressurssvake mennesker som deltar lite i planlegging på Storhaug. For å ivareta det store mangfoldet som finnes i bydelen, er det derfor viktig å finne gode verktøy som kan inkludere mange ulike typer mennesker, både med høyt og lavt ressursnivå. Tilrettelegging for bedre og tydelig informasjonsdeling, språktilbud, flere muligheter for anonyme innspill og gode digitale løsninger, kan være et steg videre i riktig retning. Sterkere samarbeid med beboerforeninger og gode ordninger for tilbakemeldinger på innspillenes betydning i resultatet, er også potensielle forbedringer som kan heve deltakelsen i årene som kommer. Enkelte av innbyggerne uttrykte at de ikke har ønske eller interesse av å delta, men at de likevel mener det er viktig at det finnes muligheter for deltakelse for de som vil. I så måte ble det understreket i oppgaven at verdien av å formidle tilbudet, kan være større enn å beregne vellykket involvering ut ifra antall deltakere.

Oppgaven har også vist viktigheten av å skape en oppfattelse av at planmyndigheter og innbyggere sammen ønsker det beste for bydelen – som to parter som kan tjene godt av å jobbe på lag. Dette har i stor grad vært et spørsmål om tillit, hvor noen innbyggere har oppgitt så høy tillit at de ikke ser behov for å delta, mens andre har så liten tillit til planmyndighet at de ikke tror at innspillene vil bli tatt i betraktning. I begge tilfellene velger de fleste å ikke delta. Det har blitt argumentert for at det til syvende og sist er virkningen av tiltak som er avgjørende. Både for om innbyggerne har reell medvirkning og for om de vil delta igjen. Oppgaven har dermed argumentert for at planmyndighet i større grad bør gi tilbakemeldinger og tilby innbyggerne en enkel mulighet for å følge innspillene i prosessen. På denne måten får



innbyggerne opplevelsen av at de er en ressurs i en felles utvikling av nærområdene, eller får begrunnelse for hvorfor resultatet ble som det ble. Dette kan skape tillit og forebygge for videre deltakelse. Oppgaven har også argumentert for at ikke-deltakelse kan skape utfordringer for demokratiet. Dette ble blant annet begrunnet i planmyndigheters legitimitetsproblem og lovens krav. Tap av legitimitet kan resultere i mistillit blant befolkningen, og på sikt ha store konsekvenser for demokratiet. Ikke-deltakelse kan også skape uheldig maktbalanse mellom de innbyggerne som deltar og de som ikke deltar. I ytterste konsekvens er det én del av befolkningen som utvikler samfunnet på vegne av de som ikke deltar.

Til tross for at oppgaven har tatt for seg årsaker til ikke-deltakelse i Storhaug bydel, er det grunn til å anta at lignende funn også kan gjelde for andre steder i landet. Forhåpentligvis kan denne oppgaven bidra til større forståelse for ikke-deltakelse, og motivere til endringer som legger bedre til rette for deltakelse blant et stort mangfold av ulike mennesker.

### **Refleksjoner til ettertanke og veien videre**

Underveis i arbeidsprosessen med denne masteroppgaven, har det dukket opp interessante problemstillinger som ikke faller inn under oppgavens omfang. Til tross for at effekten av medvirkning ikke har vært et særskilt tema for denne oppgaven, har den vist at det avgjørende i denne sammenheng, er i hvilken grad innbyggernes innspill blir tatt med videre i prosessen. Derfor ville det vært interessant å gå dypere inn i denne materien, og utvikle verktøy som kan undersøke innspillenes grad av effekt i det endelige resultatet. På denne måten kunne innbyggerne fått bevis for hva deres deltakelse har å si i planprosessen, samtidig som det kunne blitt utviklet bedre medvirkningsmetoder som lettere lar seg implementere underveis i prosjektet.

Videre har oppgaven tatt for seg medvirkning i lys av ikke-deltakelse, hvor involvering av innbyggere i stor grad har blitt argumentert for å være 'beste løsning'. Likevel ville det vært interessant å studere nærmere hvor mange innbyggere som tross enkel tilgang og kunnskap om at medvirkningstiltak finnes, velger å avstå fra å delta. En naturlig videre diskusjon i den forbindelse, ville vært å drøfte hvor vidt dagens demokratiform i Norge har gjort oss 'bortskjemt' og lite villige til å involvere oss i samfunnsutviklingen. Dette kan sees i sammenheng med de informantene i denne oppgaven som oppga at de ikke er interesserte i å

delta på medvirkningstiltak. Har det alltid vært slik at noen ikke har ønsket å gi sin formening, eller har det norske samfunnet og styreformen utviklet seg i en retning som har gjort befolkningen mer passive?

# Litteraturliste

## Bøker

Aarsæther, N. & Jakobsen, K. (2018). Planlegging på kommunenivå: Rammer og ambisjoner. I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. Kristiansen, R. (red.), *Plan og samfunn: System, praksis, teori*. 1. utg. (s. 191-210). Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Amdam, J. & Veggeland, N. (1991). *Teorier om samfunnsplanlegging: En teoretisk introduksjon for planlegging av samfunnsendring*. Oslo: Universitetsforlaget

Askheim, O. G. A. & Grenness, T. (2008). *Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.

Baudrillard, J. (1983). *In the Shadow of the Silent Majorities*. New York: The MIT Press

Blaikie, N. (2010) *Designing social research*. (2. utg.). Cambridge: Polity Press

Bryman, A. (2016). *Social research methods*. (5. utg.). Oxford: Oxford university press

Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring: Eit institusjonelt perspektiv*. Oslo: Det Norske Samlaget

Eliasoph, N. (1998). *Avoiding Politics: How Americans Produce Apathy in Everyday Life*. New York: Cambridge University Press

Eriksen, E. O. & Weigård, J. (1999). *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati: Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget

Forester, J. (2018). Deliberative planning practices – without smothering invention: A practical Aesthetic View. I Bächtiger, A., Dryzek, J. S., Mansbridge, J., Warren, M. E. (red.) *The Oxford Handbook of deliberative democracy*. 1. utg. Oxford: Oxford University Press

Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: The MIT Press

Hanssen, G. S., Helgesen, M. K. Og Vabo, S. I. (2011). *Politikk og demokrati: En innføring i stats og kommunalkunnskap*. 3. utg. Oslo: Gyldendal Akademisk

Johnsen, J. & Roalkvam, G. (2001). *Storhaug Bydelsleksikon*. Stavanger: Mesi Forlag A.s/Storhaug Historielag

Pløger, J. (2012). Planlegging, kunnskap og makt. I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging: Kunnskap, bærekraft, demokrati*. 1. utg. (s. 256 – 272). Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget

Ringdal, K. (2007). *Enhet og Mangfold* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Ringholm, T. & Hanssen, G. S. (2018). Medvirkning i lokal planlegging. I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. Kristiansen, R. (red.), *Plan og samfunn: System, praksis, teori*. 1. utg. (s. 191-210). Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Østerud, Ø. (2014). *Statsvitenskap: Innføring i politisk analyse*. 5. utg. Oslo: Universitetsforlaget

Yin, R. (2015). Case Studies i Wright, D. R. (red.) *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (2. utg.). s. 194-201 Elsevier

## Artikler

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35:4, 216-224, DOI: 10.1080/01944366908977225

Bergsli, H. & Hanssen, G. S. (2017). Byrom for alle? Urbane offentlige rom i et demokratiperspektiv. *Plan 1, 2017* (Vol. 49). s. 40-43. Hentet fra [https://www.idunn.no/plan/2017/01/byrom\\_for\\_alle](https://www.idunn.no/plan/2017/01/byrom_for_alle)

Buchecker, M., Hunziker, M., Kienast, F. Participatory landscape development: overcoming social barriers to public involvement. *Landscape and Urban Planning, 2003* (Vol. 67) s. 29-46. Hentet fra [https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169204602001998?casa\\_token=Uz2bG3HZ3IkAAAAA:ISdFDXJtswkpr-HNEg2XSuVNDIYPY8BEK8x5hLKxTx6sL6BE1MKSmZvywhuQRIWODENmxzxDoAI#ep-section-id74](https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169204602001998?casa_token=Uz2bG3HZ3IkAAAAA:ISdFDXJtswkpr-HNEg2XSuVNDIYPY8BEK8x5hLKxTx6sL6BE1MKSmZvywhuQRIWODENmxzxDoAI#ep-section-id74)

Clausen, L. T. (2016). No interest in landscape? The art of non-participation in Danish landscape planning. *Landscape Research*. Hentet fra <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01426397.2016.1206870>

Cornwall, A. (2002). Making spaces, changing places: situating participation in development. *IDS*. Hentet fra [https://www.powercube.net/wp-content/uploads/2009/11/making\\_spaces\\_changing\\_places.pdf](https://www.powercube.net/wp-content/uploads/2009/11/making_spaces_changing_places.pdf)

Gaventa, J. (2006). Finding spaces for change. *IDS Bulletin, 2006* (Vol. 37, Nr. 6), s. 23-33. Hentet fra [https://www.researchgate.net/publication/228040214\\_Finding\\_the\\_Spaces\\_for\\_Change\\_A\\_Power\\_Analysis](https://www.researchgate.net/publication/228040214_Finding_the_Spaces_for_Change_A_Power_Analysis)

Hanssen, G. S. (2013). Medvirkning - med virkning? *Plan 3/13*, s. 18-25. <http://allgronn.org/stedskraft/medvirkning-med-virkning.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). Medvirkning i planlegging. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/h2302b\\_veileder\\_medvirkning.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/h2302b_veileder_medvirkning.pdf)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (24.04.2009). § 5-1 Medvirkning. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger\\_brosjyrer/2009/lovkommentarer-til-plandelen-i-kapittel-5-medvirkning-i-planleggingen/-/5-1-medvirkning/id556757/](https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentarer-til-plandelen-i-kapittel-5-medvirkning-i-planleggingen/-/5-1-medvirkning/id556757/)

Kommuneloven. (1992). Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-1992-09-25-107). Hentet fra [https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1992-09-25-107#KAPITTEL\\_9](https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1992-09-25-107#KAPITTEL_9)

Laurian, L. (2009). Trust in Planning: Theoretical and Practical Considerations for Participatory and Deliberative Planning. *Planning Theory & Practice*, 2009 (Vol. 10), s. 369-391. Hentet fra <https://doi.org/10.1080/14649350903229810>

O'Toole, T., Lister, M., Marsh, D. Jones, S. & McDonagh, A. (2003). Tuning out or left out? Participation and non-participation among young people. *Contemporary Politics*, 2003 (Vol. 9), s.45-61. Hentet fra <https://doi.org/10.1080/1356977032000072477>

Plan og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71). Hentet fra [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL\\_2-1-3#KAPITTEL\\_2-1-3](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL_2-1-3#KAPITTEL_2-1-3)

Stokland, E. (2018, 14.01.) Medvirkning er nøkkelen til bedre byutvikling. *Byplan Oslo*. Hentet fra <https://magasin.oslo.kommune.no/byplan/medvirkning-er-nokkelen-til-bedre-byutvikling#gref>

Zerhouni, S. (2017). *Explaining Youth Participation and Non-Participation in Morocco*. Working paper No. 36. ISSN 2283-5792. Rabat: Mohammed V University Rabat

## Nettsider

Hoffmann, K. (2020, 19.03.). Mer nærdemokrati i nye Stavanger? Glem ikke innbyggeren! *Stavanger Aftenblad*. Hentet fra <https://www.aftenbladet.no/meninger/kommentar/i/504gdb/mer-nrdemokrati-i-nye-stavanger-glem-ikke-innbyggeren>

Husbanken (a). (04.02. 2019). Områdesatsing. Hentet fra: <https://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/omradesatsing/>

Husbanken (b). (28. 01. 2019). En helhetlig områderettet innsats. Hentet fra <https://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/en-helhetlig-omraderettet-innsats/>

Karrierestart.no. (2019). Demokratirådgivere. Hentet fra <https://karrierestart.no/ledigstilling/1365610?viewName=JobAdPrint>

Kart Norge. (2019). Hentet fra <http://www.kartnorge.net/rogaland/>

KS. (2017. 28. 08.). Hva skal vi med lokaldemokrati? Hentet fra <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/lokaldemokrati/hva-skal-vi-med-lokaldemokrati/>

Léva Urban Design. (2016, 1.10.). Levekårsloft på hjul. Hentet fra <https://www.leva-urbandesign.no/portfolio-item/levekarsloft-pa-hjul/>

NORCE. (2019, 17.06.) Smarte byer vurdert fra alle sider. Hentet fra <https://www.norceresearch.no/nyheter/smar-te-byer-vurdert-fra-alle-sider>

Norsk design- og arkitektursenter. (u.å.). Hvorfor gjennomføre Barnetråkk? Hentet fra <https://www.barnetrakk.no/planlegger/>

Næss, M. L. & Tørdal, R. M. (2017, 19.11.). Over til personlige medier 2000-2020. Hentet fra <https://ndla.no/nb/subjects/subject:14/topic:1:185588/topic:1:185591/resource:1:72573>

Statistisk sentralbyrå. (2019). Befolkning. Hentet fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/stavanger>

Stavanger kommune. (2019, 27.12.). Stavanger kommunes ledelse. Hentet fra <https://www.stavanger.kommune.no/om-stavanger-kommune/organisasjon-og-administrasjon/ledelse/>

Stavanger kommune. (2020c, 29.04.). Lervig park. Hentet fra <https://www.stavanger.kommune.no/kultur-og-fritid/tur-og-natur/parker-og-friomrader/lervig-park/>

Stavanger kommune. (2020d, 25.03.). Nærmiljøtilskudd for Storhaug. Hentet fra <https://www.stavanger.kommune.no/om-stavanger-kommune/bydeler-i-stavanger/storhaug-bydel/narmiljotilskudd-for-storhaug/>

Stavanger kommune. (u.å.a). Områdesatsing på Storhaug. Hentet fra <https://www.stavanger.kommune.no/om-stavanger-kommune/bydeler-i-stavanger/storhaug-bydel/omradesatsing-storhaug/>

Stavanger kommune. (u.å.b). Smartby-prosjekter. Hentet fra <https://www.stavanger.kommune.no/samfunnsutvikling/smartbyen-stavanger/smartby-prosjekter/>

Stavanger kommune. (u.å.c). Samskapingsskole. Hentet fra <https://www.stavanger.kommune.no/samfunnsutvikling/smartbyen-stavanger/smartby-prosjekter/samskapingsskole/>

Stavanger kommune. (u.å.d). Kvitsøygata 3. Hentet fra <https://www.stavanger.kommune.no/om-stavanger-kommune/bydeler-i-stavanger/storhaug-bydel/kvitsoygata-3/>

Ulserød, T. (19.11.2018). Hva er en rettsstat? Hentet fra <https://www.civita.no/politisk-ordbok/hva-er-en-rettsstat>

Urban Sjøfront AS. (2019). Vår historie. Hentet fra <https://urbansjofront.no/var-historie/>

Urban Sjøfront AS. (u.å). Området. Hentet fra <https://urbansjofront.no/omradet/>  
Veiviseren.no (13.02. 2018). Områdesatsing i etablerte boområder. Hentet fra <https://www.veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/bo-og-naermiljo/omradesatsing-i-etablerte-boomrader/mobilisering-og-samarbeid>

## Annet

Clausen, T. L. (2011). *At gribe muligheden for forandring. En analyse af ikke-deltagelse i naturbeskyttelsen med Møn som eksempel.* (Doktoravhandling). Institut for Miljø, Samfund og Rumlig forandring, Roskilde Universitet

Klausen, J. E., Arnesen, S., Christensen, D. A., Folkestad, B. Hanssen, G. S., Winsvold, M., Aars, J. (2013). *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen.* NIBR/Uni Rokkansenteret. Hentet fra: <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2019/11/Medvirkning-med-virkning.pdf>

Knudtzon, L. (2018). *Kan vi snakke om medvirkning? Sivilsamfunnets innflytelse og bidrag i reguleringsprosesser* (Doktoravhandling). Institutt for by- og regionplanlegging, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

Léva Urban Design. (2018). Koordinatorsamling 2018. Hentet fra [http://fotefar.no/\\_f/p34/i04ab9079-d9ae-47e6-8a22-1b2d2686dc56/del-3-aslaug-tveit-koordinatorsamling-2018.pdf](http://fotefar.no/_f/p34/i04ab9079-d9ae-47e6-8a22-1b2d2686dc56/del-3-aslaug-tveit-koordinatorsamling-2018.pdf)

Léva Urban Design. (2020). Medvirk Badedammen & Spilderhaugen. Spørreundersøkelse på oppdrag av Svankevigå AS og Agri Eiendom Stavanger. Hentet fra [https://app.maptionnaire.com/nb/8641/?fbclid=IwAR0E-FscXXzAU9zFYMMAivHLEJMGdBDelKN5-U97XzY\\_bnLv5nfQIuRqdg](https://app.maptionnaire.com/nb/8641/?fbclid=IwAR0E-FscXXzAU9zFYMMAivHLEJMGdBDelKN5-U97XzY_bnLv5nfQIuRqdg)

NOU (2001). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven.* Norges offentlige utredninger 2001:7. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2001-7/id143492/?q=medvirkning&ch=2#del1>

Schmidt, L., Guttu, J., Knudtzon, L. (2011). *Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune.* NIBR. Hentet fra: [https://www.medvirkning.no/wp-content/uploads/NIBR\\_Medvirkning\\_i\\_planprosesser\\_i\\_Oslo\\_kommune\\_NIBR\\_rapport\\_2011-1.pdf](https://www.medvirkning.no/wp-content/uploads/NIBR_Medvirkning_i_planprosesser_i_Oslo_kommune_NIBR_rapport_2011-1.pdf)

Stavanger kommune. (2018). *Mangfold og muligheter – Plan for Områdesatsing i Storhaug bydel 2018-2024*

Stavanger kommune. (2020, 19.02e). *Byggeprogram – Lervigkvartalet, Plan 2692.*

Stavanger kommune. (2020a). *Hvordan skal vi ha det de neste 15 årene? Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2034.* <https://www.stavanger.kommune.no/siteassets/samfunnsutvikling/planer/kommuneplan/samfunnsdelen-2019/samfunnsdelen-februar-2020.pdf>

Stavanger kommune. (2020b). *Handlingsplan for områdesatsingen på Storhaug 2020.*

Stavanger kommune. (21.08.2017). *Intensjonsavtale mellom staten og Stavanger kommune om områdesatsning i Storhaug bydel.* Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/39a357a72ce74b129baf7b6c3e2e9460/intensjonsavtale\\_omradesatsing\\_stavanger.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/39a357a72ce74b129baf7b6c3e2e9460/intensjonsavtale_omradesatsing_stavanger.pdf)

Stavanger-statistikken. (2020a). Folkemengde pr. 1.1. Stavanger. Hentet fra [https://public.tableau.com/profile/stavanger.statistikken#!/vizhome/Befolkning\\_0/Folkemengdeogrligeendringer](https://public.tableau.com/profile/stavanger.statistikken#!/vizhome/Befolkning_0/Folkemengdeogrligeendringer)

Stavanger-statistikken. (2020b). Befolkning etter bydel. Hentet fra [https://public.tableau.com/profile/stavanger.statistikken#!/vizhome/Befolkning\\_0/Folkemengdeogrligeendringer](https://public.tableau.com/profile/stavanger.statistikken#!/vizhome/Befolkning_0/Folkemengdeogrligeendringer)

Tvedt, L. H. (2019). *Evaluering av nærmiljøtilskudd for Storhaug bydel*. (NORCE rapport 014/2019). Hentet fra [https://norce-research.brage.unit.no/norce-research-xmlui/bitstream/handle/11250/2622206/Rapport%20NORCE%20014\\_2019\\_Tvedt.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://norce-research.brage.unit.no/norce-research-xmlui/bitstream/handle/11250/2622206/Rapport%20NORCE%20014_2019_Tvedt.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. (2016). *Bytopia – Små verdener, store idéer*. København: Gemeinschaft

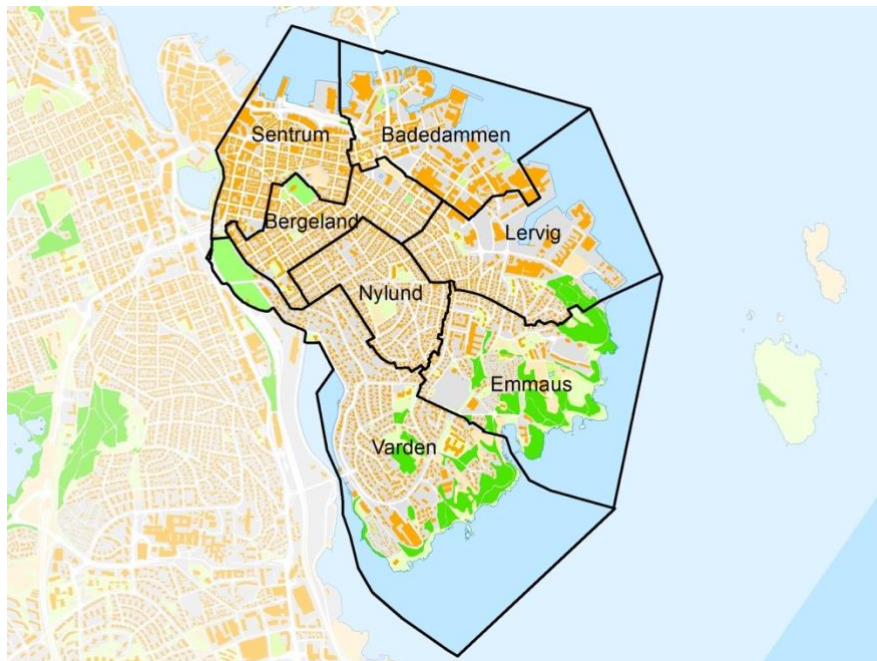


## Vedlegg 1 — Skriftlig intervju til innbyggere

### Skriftlig intervju til masteroppgave om innbyggerinvolvering på Storhaug

Tusen takk for at du tar deg tid til å svare på dette skjemaet. Det er til stor hjelp for oppgaven min. Oppgaven forsøker å studere *innbyggers deltakelse* i planleggingen og gjennomføringen av områdesatsingen som skjer i Storhaug bydel. Alle besvarelser blir anonymisert, da du vil bli omtalt som «mannlig/kvinnelig innbygger i \* aldersgruppe». Mer info om personvern finner du i vedlagt informasjonsskrivet.

Det er ingen begrensning på antall ord du kan svare med. Jeg er tilgjengelig på telefon 97408497 eller mail [nadiaamoen@gmail.com](mailto:nadiaamoen@gmail.com) dersom du har spørsmål eller ønsker å utdype svar ytterligere. Jeg setter stor pris på om jeg får muligheten til å ta kontakt etter at dette skjemaet er besvart, dersom jeg ser behov for det. Jeg håper alle avgir ærlige svar og ikke gjør research underveis i besvarelsen. Storhaug menes her som hele det markerte området.



Kart hentet fra <https://www.stavanger.kommune.no/om-stavanger-kommune/bydeler-i-stavanger/storhaug-bydel/narmiljotilskudd-for-storhaug/>

Kjønn:	
Alder:	
Har du barn under 15 år?	
Botid på Storhaug:	
Botid i Stavanger kommune:	

Spørsmål	Svar
Føler du tilknytning/tilhørighet til Storhaug? I større grad enn andre bydeler? Hvorfor/hvorfor ikke?	
Hvordan bruker du Storhaug i hverdagen utenom å bo? (Eks. går turer, parker, handler, kulturelle opplevelser osv.)	
Har du tillit til Stavanger kommune når det kommer til byutvikling? Hvorfor/hvorfor ikke?	
Har du lagt merke til fysisk utvikling på Storhaug de siste årene? (Eks. Oppussing av fasader, gater, parker, lekeplasser, nye kulturtilbud, næringsliv osv.). Hvis ja, har du likt det eller ikke? Hvorfor?	
Er det viktig for deg at innbyggere får mulighet til å involvere seg i utviklingen av en bydel? Hvorfor/hvorfor ikke?	
Vet du om det er gjennomført tiltak/metoder for å innhente innbyggers meninger om utviklingen av Storhaug? I så fall, hvilke? (Eks. informasjonsmøter, workshops, konkurranser, spørreundersøkelser osv.)	
Har du deltatt på et slikt tiltak de siste seks årene? I så fall, hvilke(t)?	
- Hvorfor valgte du å delta?	
- Hvorfor deltok du ikke?	
Har du inntrykk av at mange innbyggere på Storhaug deltar i planprosesser?	
Vet du hvordan du kan sende inn innspill til kommunen? Hvis ja, føler du at du blir tatt på alvor når du kontakter kommunen på denne måten?	

Dersom det hadde blitt gjennomført andre metoder for å innhente innbyggers meninger, ville du da deltatt (oftere)?	
- Hvis ja, kan du tenke deg noe som ville fått deg til å delta/oftere?	
Hvorfor tror du de (andre) som ikke deltar, ikke gjør det?	
Synes du innbyggernes meninger skal være avgjørende i kommunale planprosesser? (Sett at dette sinker prosessen, gjør den dyrere eller at ønskene ikke går overens med fagfolk sine forslag). Hvorfor/hvorfor ikke?	
Dersom du har/hadde deltatt, forventer du å se innbyggers innspill tydelig i resultatet?	
Dersom det endelige resultatet ikke ble slik som mange innbyggere foreslo, ville du da forventet å bli informert om hvorfor?	
Er det annet du ønsker å tilføye?	

## **Vedlegg 2 – Intervjuguide, profesjonelle aktører**

### **Veiledende spørsmål til semi-strukturert intervju:**

- Kan du fortelle litt om det generelle medvirkningsarbeidet i kommunen?
  - Hvilke holdninger opplever du at de ansatte har til medvirkningsarbeid?
- Hvilke medvirkningstiltak er dere mest fornøyd med?
  - Hvorfor?
- Gjøres det noe annerledes i denne bydelen for å inkludere det store mangfoldet?
- Hva er vanskeligst med å gjennomføre medvirkningsarbeidet?
- Hvordan bearbeider dere innspillene videre i prosessen, etter et medvirkningstiltak?
- Hvilke innbyggere deltar sjelden/aldri på tiltakene?
  - Hva tror du er grunnen til det?
- Hva er din erfaring/opplevelse av nærmiljøtilskudd?