

Medvirkning i planprosesser

En kvalitativ casestudie av hvordan medvirkningsprosessen i vedtaket om Blomsbukta kan beskrives og forstås.

ADA BANG

VEILEDER

Charlotte Kildal
Anne Elizabeth Stie

Universitetet i Agder, 2023

Fakultet for samfunnsvitenskap
Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Forord

Denne mastergraden markerer slutten på et toårig studieløp i statsvitenskap og ledelse ved Universitet i Agder, men den marker og slutten for studentlivet. I hvert fall for nå. De to siste årene har gikk meg akademiske utfordringer, godt læringsmiljø og et fantastisk sosialt miljø. Først og fremst vil jeg takke mine to fantastiske veiledere, Charlotte Kildal og Anne Elizabeth Stie, for gode tilbakemeldinger og diskusjoner underveis i arbeidet med masteroppgaven. Videre vil jeg gi en takk til mine medstudenter for all tid vi har hatt, både for faglige diskusjoner og alle våre sosiale sammenkomster.

Jeg ønsker og å takke venner og familie. Tusen takk for oppmuntrende ord de dagene jeg trengte det, og spennende diskusjoner da alt jeg kunne tenke på var medvirknings i plansaker. En spesiell takk går til Hanna Espevik og Viola Gunvaldsen Breunig. Dere har vært enorme støttespillere, selv når vi ikke er i samme by. Alle telefonsamtalene vi har hatt har blitt satt stor pris på. En takk til mamma og pappa for at dere alltid heier på meg.

Til slutt ønsker jeg å gi en spesiell takk til alle informanter som stilte til intervju. Uten deres oppfatninger, forståelser og meninger ville ikke denne oppgaven blitt den samme. Spesielt vil jeg takke de informantene som egentlig ønsket å legge hele Blomma-saken bak seg, men som tok seg tid siden de håpet det ville føre til bedre forståelse og læring for fremtidige aktører som deltar i medvirkningsprosesser. Jeg håper denne oppgaven vil kunne gi en forståelse for hvordan medvirkningsprosessen dere deltok i så ut, og forhåpentligvis at det kan komme noe læring fra den.

Sammendrag

Studiens tema er medvirkningsprosesser i plansaker, og problemstillingen er: Hvordan kan medvirkningsprosessen i vedtaket om Blomsbukta beskrives og forstås?

Formålet med studien er så se på hvordan det lovpålagte medvirkningsprinsippet i plansaker fungerer i praksis, og studiens ønske er å øke forståelsen av hvordan aktører i en plansak påvirkes av lovverket og reguleringer samt hvordan normative og kulturelle elementer påvirker aktørers handlinger, tankemønstre og verdier.

Forskningsprosjektet er en casestudie med deduktiv fremgangsmåte. Det er benyttet kvalitativ tilnærming som forskningsdesign gjennom semi-strukturerte intervjuer og dokumentanalyse. Gjennom intervjuer med fire berørte parter, en fra planadministrasjonen, to politikere og en utbygger ble det delt erfaringer rundt medvirkningsprosessen i vedtaket om Blomsbukta. Dokumentanalysen ble benyttet som sekundærdata og var casespesifikk, for å supplere dataene innhentet fra intervjuene. Den teoretiske forankringen i oppgaven er Scotts (2013) institusjonelle teori om institusjonens tre pilarer; den regulative, den normative og den kulturelt-kognitive.

Studien viser at medvirkningsprosessen i vedtaket om Blomsbukta er preget av regulative strukturer, og spesielt kravene satt i Plan- og bygningsloven (2008) som legger føringer for planadministrasjonen og utbygger. Samtidig viser studien mangel på medvirkningstilrettelegging utenom minstekravet, spesielt når det kommer til medvirkning fra barn og unge. Videre viser studien at medvirkningsprosessen ble påvirket av ytre normative omgivelser i form av sterkt engasjement lokalbefolkningen, men og at medvirkningsprosessen ble påvirket av normer og verdier hos administrasjonen, politikere samt utbygger. Til slutt viser studien at kulturelt-kognitive strukturer legger føringer for aktørenes relasjoner og dette igjen påvirker arbeidet i en medvirkningsprosess. Oppsummerende kan det sies at medvirkningsprosessen i vedtaket om Blomsbukta kan forstås gjennom institusjonaliserte strukturer i kommunen og hos utbygger, men den sterkeste påvirkningsfaktoren i prosessen var et sterkt engasjement fra lokalbefolkningen.

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|-----------|
| 1.0 Innledning | 7 |
| 1.1 Problemstilling..... | 8 |
| 2.0 Medvirkning i byplanprosesser | 9 |
| 2.1 Definisjon og avklaring på medvirkning | 9 |
| 2.2 Medvirkning som lovpålagt krav | 9 |
| 2.3 Argumenter for medvirkning | 11 |
| 2.3.1 Demokratiargumentet | 12 |
| 2.3.2 Effektivitetsargumentet..... | 13 |
| 3.0 Blomsbukta – en prosess over 10 år | 14 |
| 4.0 Litteraturgjennomgang | 17 |
| 5.0 Teoretisk forankring | 20 |
| 5.1 Institusjonell organiseringsteori | 21 |
| 5.2 Richard Scotts rammeverk for institusjoner | 22 |
| 5.3 Den regulative pilaren | 23 |
| 5.3.1 Instrumentell planlegging | 23 |
| 5.3.2 Den regulative pilaren i studien..... | 24 |
| 5.4 Den normative pilaren..... | 24 |
| 5.4.1 Sømmelighetslogikk i det demokratiske systemet | 26 |
| 5.4.2 Samarbeidsdrevne planlegging..... | 27 |
| 5.4.3 Den normative pilaren i studien | 28 |
| 5.5 Den kulturelt-kognitive pilaren | 29 |
| 5.5.1 Den kulturelt-kognitive pilaren i studien | 30 |
| 6.0 Metode | 30 |
| 6.1 Valg av forskningsdesign | 30 |
| 6.2 Case som kvalitativ studie | 32 |
| 6.3 Generalisering av funnene..... | 33 |
| 6.4 Datainnsamling: Dokumentanalyse og intervjuer: hvorfor velge | 34 |
| 6.4.1 Intervjuer | 34 |
| 6.4.2 Dokumentanalyse | 37 |
| 6.4.3 Personvern og etiske hensyn | 38 |
| 7.0 Analyse og diskusjon | 42 |
| 7.1 Den regulative pilaren i medvirkningsprosessen | 42 |
| 7.1.1 Medvirkningsprosessene i Blomma-saken | 42 |
| 7.1.2 Barn og unge i medvirkningsprosessene | 47 |
| 7.2 Den normative pilaren i medvirkningsprosessen..... | 52 |
| 7.2.1 Normer og verdier knyttet til medvirkning hos administrasjonen og politikere | 52 |
| 7.2.2 Normer og verdier knyttet til medvirkning hos de private aktørene..... | 56 |
| 7.3 Den kulturelt-kognitive pilaren i medvirkningsprosessen | 60 |
| 8.0 Konklusjon og avsluttende betraktninger | 63 |

| | |
|---|-----------|
| 8.1 Studiens begrensninger og videre forskning..... | 66 |
| 9.0 Litteraturliste | 67 |
| 10.0 Vedlegg | 73 |
| 10.1 Godkjenning fra NSD | 73 |
| 10.2 Samtykkeerklæring | 74 |
| 10.3 Intervjuguide..... | 77 |

1.0 Innledning

Som borger i et demokrati har man rett til å ha innflytelse på de beslutningene som tas, og det gjelder også i utviklingen av hvor du bor. Denne retten opprettholdes gjennom lovpålagte krav om medvirkning i plan- og bygningsloven fra 2008, og allerede i forarbeidene (§1-1) fastslås det at «*planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter*». Videre viser hovedbestemmelsen om medvirkning (§5-1) i loven at det er enhver som fremmer planforslag som skal legge til rette for medvirkning. Samtidig har kommunen et ansvar å påse at kravet om medvirkning er oppfylt i planprosesser som både er utført av offentlige organer og private. Medvirkning i byplanprosesser gir borgere mulighet til å påvirke byutviklingen, og effektene av denne retten er mange. Først og fremst fører medvirkning til at borgere har mulighet til å påvirke omgivelsene de både lever i og benytter seg av hver eneste dag. Omgivelser er både viktige for hvordan borgere benytter områdene de bor i, men også for hvordan områdene påvirker borgerne. Det er derfor viktig at borgerne har en arena til å formidle hva de anser som nødvendig og viktig i omgivelsene sine. For det andre fungerer medvirkning som et viktig demokratisk prinsipp ved at det legger til rette for direkte deltagelse, som igjen gir en ringeffekt av at det påvirker følelsen av medborgerskap og tillitt til systemet. Dette betyr at medvirkning fungerer som en viktig demokratisk ordning som tilrettelegger for til kvalitativt bedre beslutningsgrunnlag og demokratiske prinsipper.

Samtidig betyr ikke det at prinsippet om medvirkning i byplanprosesser ikke står ovenfor noen utfordringer. I praksis er de lovfestede kravene til medvirkning ansett som minimumskrav, noe som betyr at kommuner oppfordres til å gjennomføre medvirkning som går utover de satte minimumskravene. Men hvor mye tilrettelegger og gjennomfører kommuner for ekstra medvirkning? Er dette noe som gjøres på eget initiativ, eller er det etter press?

I tillegg er plansaker ofte komplekse og til tids krevende ved at det er en rekke berørte aktører som har ulike interesser. I en planprosess må en forvente å måtte forholde seg til alt fra offentlige og private utbyggere, folkevalgte politikere til profesjonelle, konsulenter og borgere. Medvirkning legger til rette at alle skal ha muligheten til å si sin mening og bli hørt,

men hvilket grunnlag av kompetanse og ressurser de ulike aktørene har i planprosessen vil kunne være svært asymmetrisk. En kan anta at en privat eller offentlig utbygger har bredere samt dypere forståelse av hvordan en planprosess utarter enn hva enkeltborger har. I tillegg kan det antas at ressursene en utbygger eller profesjonelle innehar og kan benytte seg av vil og være sterkere enn hva enkeltborgere har, og da spesielt muligheten til å allokere mer tid til å delta i planprosessen enn hva borgere har.

På bakgrunn av disse utfordringene er det interessant og nødvendig å se på hvordan medvirkningsprosesser fungerer i planprosesser, og dette er formålet med studien. For å kunne belyse temaet har jeg valgt å studere en spesifikk plansak i Blomsbukta i Kristiansand som pågikk i over 10 år. Ved å studere en plansak som har foregått over en lengre periode er håpet å kunne avdekke hvordan prinsippet om medvirkning fungerer på et lokalt nivå. Studien vil ta ut utgangspunkt i institusjonell teori, og da hovedsakelig Scott (2013) tre pilarer for institusjoner, for å undersøke hvilken betydning institusjonaliseringsmekanismer har for medvirkningsprinsippet i en kommunal kontekst.

Problemstillingen vil teoretisk knyttes opp mot institusjonell organisasjonsteori som ser på hvordan organisasjoner innretter seg etter omgivelsene for å oppnå legitimitet, og spesielt Richard Scotts (2013) rammeverk med tre institusjonelle pilarer; regulativ, normativ og kulturelt-kognitiv. Teorien benyttes for å undersøke hvilken betydning institusjonaliseringsmekanismer har for hvordan medvirkning praktiseres i kommunale kontekster.

1.1 Problemstilling

Problemstillingen som skal diskuteres i studien vil være:

Hvordan kan medvirkningsprosessen i vedtaket om Blomsbukta beskrives og forstås?

Gjennom å studere Blomsbukta som empirisk case ønsker studien å se på hvordan prinsippet om medvirkning fungerer i praksis.

2.0 Medvirkning i byplanprosesser

2.1 Definisjon og avklaring på medvirkning

Medvirkning er et demokratisk prinsipp som både er lovpålagt, men også faglig argumentert. Det finnes flere definisjoner på hva medvirkning i planlegging er, men denne studien vil benytte Ringholm & Hanssen (2018, s. 192) sin definisjon som sier at medvirkning er *«borgenes deltagelse 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 i valg»*. Definisjonen legger til rette at alle aldersgrupper og både organiserte og uorganiserte interesser kan delta, samt at medvirkning både kan være noe planmyndighetene inviterer til og noe borgerne tar initiativ til selv. I tillegg legger ikke definisjonen noe krav på hva som klassifiseres som medvirkningsformer, men heller at det er deltagelse i offentlig planlegging i seg selv som er viktig. Definisjonen inkluderer derfor et mangfold av former (Ringholm & Hanssen, 2018, s. 192).

2.2 Medvirkning som lovpålagt krav

Medvirkning har vært et krav i norsk planlegging helt siden 1986, hvor det ble fastslått i plan- og bygningsloven at *«ved regulering og omregulering av områder med eksisterende bebyggelse skal kommunen legge forholdene til rette for aktiv medvirkning fra de som bor i området eller driver næringsvirksomhet der»* (Plan og bygningsloven, 1985, §27-1). Siden den gang har det blitt gjort endringer i lovverket knyttet til kravet om medvirkning, men den største endringen kom med den nye plan- og bygningsloven fra 2008. I loven ble kravet til medvirkning ytterligere skjerpet gjennom fokus på medvirkning i forarbeidene, i formålsparagrafen og at «Medvirkning i planleggingen» ble et eget kapittel i loven (NOU 2001: 7, s. 130).

Medvirkning ble i den nye plan- og bygningsloven (2008) nedfelt i lovens formålsparagraf (§1-1) og viser intensjonen med medvirkning: *«planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives»*. I forarbeidene til loven ble det poengtert at innbyggerne i samfunnet skal selv være med på å planlegge fremtiden sin gjennom retten til å delta og påvirke beslutningsprosesser (NOU

2001: 7, s. 130). I tillegg ble det poengtert at planforvaltningen har en «*plikt til å gå aktivt ut for å skape et engasjement i befolkningen når det gjelder planemaer som har direkte betydning for folks hverdag*» samt at planmyndighetene burde opptre mer aktivt som pedagogisk veileder slik at innbyggere forstår viktigheten av deltagelse og muligheten de har for innflytelse i prosessene (NOU 2001: 7, s. 131). Gjennom forarbeidene vises det at planlovutvalget legger skjerpede krav til forvaltningen når det gjelder å få borgerne inkludert og sikre medvirkning, og at lovens intensjon er at borgere både skal bli hørt og lyttet til.

I Plan- og bygningsloven §5-1 står hovedbestemmelsen om medvirkning:

«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.»

Presiseringen om at det er kommunen som skal påse om medvirkning er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private var en reaksjon på en utvikling som hadde pågått i en årrekke, hvor en stor andel av reguleringsplanforslagene var fremmet av private utbyggere. I det tidligere lovverket var det ikke stilt like krav til medvirkning for private utbyggere som til offentlige myndigheter, og gjennom den ny plan- og bygningsloven ønsket man å rette opp denne skjevheten (Ringholm & Hanssen, 2018, s. 193). Kravet om at kommunen skal sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging og sikre medvirkning på andre måter for grupper som ikke er i stand til å delta direkte sikres gjennom noen konkrete bestemmelser i plan- og bygningsloven (2008). Først og fremst er det lovpålagt å annonsere oppstart av planarbeid (§11-12, §12-8). Dette innebærer både annonsering av oppstart for kommuneplanen og reguleringsplanarbeid, og krever at man annonserer oppstart i én avis og elektroniske medier. For det andre sikres medvirkning gjennom krav om høring og offentlig ettersyn (§5-2). Krav om høring betyr at det skal sendes ut et planforslag til de aktørene man ønsker tilbakemelding fra, og kravet om offentlig ettersyn innebærer at forslaget skal legges ut slik at befolkningen har det lett tilgjengelig samt har mulighet til å gi tilbakemelding i høringsrunder (Ringholm & Hanssen,

2018, s. 194). For det tredje sikres kravet gjennom at det skal utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet som ledd i varsling av planoppstart (§4-1). Planprogrammet skal redegjøre for planarbeidets formål, planprosessen med inkludering av frister og deltakere, hvordan medvirkning skal gjennomføres, og da med fokus på grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som blir vurdert og behovet for utredning (Plan-og bygningsloven, 2008, §4-1). Forslaget til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig som det varsles planoppstart. Dette betyr at i tillegg til å kreve redegjørelse for hvordan medvirkning skal gjennomføres i planprogrammet, vil man få medvirkning tidlig i prosessen (Ringholm & Hanssen, 2018, s. 193).

Gjennom den nye plan- og bygningsloven i 2008 ble viktigheten og fokuset på medvirkning i planlegging tydeligere og de lovfestede kravene knyttet til tilrettelegging og gjennomføring av medvirkning ble for både utbygger og kommune strengere. Samtidig er de gjennomgåtte bestemmelsene klassifiseres som minimumskrav i loven, og kommunene oppfordres til å gjennomføre medvirkning som går utover minimumskravene. Det betyr at kommunene har stor frihet til å bestemme hvordan medvirkning skal gjennomføres, både når det gjelder medvirkningsformer og hvilke grupper i samfunnet medvirkningen skal innrettes for (Ringholm & Hanssen, 2018, s. 193).

2.3 Argumenter for medvirkning

Det finnes en rekke argumenter for hvorfor medvirkning i planleggingsprosesser er viktig, men ofte inngår argumentene enten inn under demokratiargumenter og effektivitetsargumenter (Falleth & Hanssen, 2014, s. 188).

Før argumentene presenteres, er premisset om demokratisk deltagelse nødvendig nevne. Som nevnt over, er et viktig prinsipp i planloven at planer skal være demokratisk vedtatte styringsdokumenter som er utformet i åpne og deltagende prosesser. Det betyr at den demokratiske legitimiteten til plansystemet hviler på to former for demokratisk deltagelse: indirekte og direkte (Ringholm & Hanssen, 2018, s. 195). Indirekte deltagelse er når borgerne deltar i valg. Gjennom valg velger borgene representanter til folkevalgte forsamlinger, og de folkevalgte tar konkrete og endelige beslutninger for borgene i planprosessene (Falleth & Hanssen, 2014, s. 188; Ringholm & Hanssen, 2018, s. 195). Den demokratiske legitimiteten

gjennom indirekte deltagelse knyttes til tillitten borgene har til de folkevalgte, og tillitten avgjør om beslutningene som fattes anses som rettmessige av borgene (Ringholm & Hanssen, 2018, s. 195). Direkte deltagelse er i planlegging hva som kalles medvirkning. I denne formen av deltagelse deltar borgerne i konkrete plan- eller beslutningsprosesser uten at de går igjennom de folkevalgte representantene (Falleth & Hanssen, 2014, s. 188). Demokratisk legitimitet vil gjennom direkte deltagelse påvirkes av graden av åpenhet og inkludering av borgene i planprosessene, slik at borgerne har tillitt til planprosessene og lokalpolitiske beslutningsprosesser (Ringholm & Hanssen, 2018, s. 195).

2.3.1 Demokratiargumentet

Demokratiargumentet innebærer at politiske systemer oppnår legitimitet ved at de følger formelle prosedyrer knyttet til demokratiske standarder (Higdem & Hanssen, 2013, s. 1448), og at medvirkning styrker prosedyrene og øker systemtilliten blant borgere (Ringholm & Hanssen, 2018, s. 195).

Demokratiargumentet vektlegger det at medvirkning bidrar til mer demokratisk by- og stedsutvikling. Argumentet bygger på det demokratiske prinsippet om at mennesker er likeverdige, at de har rett til å bli hørt og at alle stemmer teller likt (Falleth & Hanssen, 2014, s. 188). Gjennom medvirkning vil alle interesser kunne gi sin mening, og dette vil føre til at flere hensyn tas i betraktning i utviklingen og at resultatene dermed blir mer demokratiske (Higdem & Hanssen, 2013, s. 1450; Ringholm & Hanssen, 2018, s. 197). I tillegg argumenteres det at medvirkning fører til mer rettferdig byutvikling. Det vektlegges at gjennom medvirkning i byutvikling vil risikoen for at prosessen domineres av et fåtall sosioøkonomiske grupper eller av grupper med økonomiske interesser reduseres, samt at risikoen reduseres for at enkelte grupper i samfunnet ekskluderes fra prosessen (Ringholm & Hanssen, 2018, s. 197). Dette vil føre til at byutviklingen påvirkes av alle borgerne, og ikke kun et fåtall grupper. Medvirkning i planprosesser er derfor viktige arenaer for lokaldemokratiet, siden det sikrer at befolkningen tar del i planutformingen og at alle interesser blir hørt (Falleth & Hanssen, 2014, s. 188; Ringholm & Hanssen, 2018, s. 197).

En annen side argumenterer hvordan medvirkning påvirker følelsen av medborgerskap ved at det forhindrer avmaktsfølelse og manglende samfunnsmessig samhörighet i befolkningen

(Ringholm & Hanssen, 2018, s. 198). Spesielt byforskning fokuserer på hvordan det fysiske offentlige rom påvirker følelsen av medborgerskap, hvordan borgere deltar i samfunnsutforming og hvordan det igjen påvirker tillitten i samfunnet (Bergsli og Hanssen, 2017, s. 40). Det fysiske, offentlige rom gis viktige demokratiske egenskaper for samfunnet, ved at det argumenteres for at det samler borgere fra alle samfunnslag og at møter mellom borgere fra forskjellige bakgrunner og forståelser fører til utvikling hos borgerne. Utviklingen den enkelte opplever vil igjen føre til en utvikling av demokratiske borgere, siden det øker toleransen for andre synspunkter og borgerne vil anse medborgere som individer, heller enn som representanter for grupper (Bergsli og Hanssen, 2017, s. 41). Denne utviklingen vil videre øke følelsen av medborgerskap i samfunnet, og det igjen vil føre til økt deltagelse i byutviklingen (Ringholm & Hanssen, 2018, s. 197). Gjennom deltagelse, dvs. medvirkning, vil borgerne få økt følelse av myndiggjøring samt større eierskap til de demokratiske prosessene, omgivelsene og resultatene (Ringholm & Hanssen, 2018, s. 197).

Til slutt vektlegges det at medvirkning kan føre til økt tillitt mellom folket, de folkevalgte og offentlige institusjoner. I representative demokratier får politikere myndighet til å ta beslutninger og vedta planer gjennom valg, og det er derfor viktig at politikere er lydhøre. Det innebærer at politikerne har løpende kontakt med velgerne og mottakelige for de erfaringene og ønskene velgerne har, samt at politikken og planene inkluderer disse erfaringene og ønskene (Higdem & Hanssen, 2013, s. 1450; Ringholm & Hanssen, 2018, s. 198). Medvirkning sikrer at politikerne er lydhøre, ved det legger til rette for kontakt slik at politikerne kan kanalisere velgernes ønsker inn i lokale planprosesser (Falleth & Hanssen, 2014, s. 188). I tillegg til å kanalisere velgernes ønsker, har politikerne ansvar for at velgernes interesser blir ivaretatt, og dette blir sikret gjennom medvirkning (Ringholm & Hanssen, 2018, s. 199). Medvirkning fører dermed til at de folkevalgte kan gjøre mer treffsikre vedtak og borgerne kan få en økt opplevelse av at de har innflytelse på utviklingen som foregår i omgivelsene deres (Ringholm & Hanssen, 2018, s. 199).

2.3.2 Effektivitetsargumentet

Effektivitetsargumentet vektlegger hvilke resultater de demokratiske prosessene oppnår, og at det er ønskelig at resultatene skal bli kvalitativt bedre og mer hensiktsmessige (Higdem & Hanssen, 2013, s. 1448). Medvirkning er ifølge effektivitetsargumentet et redskap for å

skape konkrete, hensiktsmessige og positive løsninger for samfunnet (Ringholm & Hanssen, 2018, s. 195).

Det argumenteres for at medvirkning fra innbyggerne kan redusere antall konflikter og gi omforente løsninger som fører til at planprosessen gjennomføres lettere og raskere (Falleth & Hanssen, 2014, s. 188). Tanken er at medvirkning først og fremst tilrettelegger for at innbyggere kan si sin mening og bli hørt, men at dette også vil kunne føre til at resultatet av plansaken er et kompromiss som er forenelig med både utbygger og innbyggernes interesser (Ringholm & Hanssen, 2018, s. 198). Når resultatet er forenelig med begge parter interesser, reduserer det sannsynligheten for klager, og sjansen for at saken må tas opp på nytt.

I tillegg til lettere og raskere planprosesser, argumenteres det også for at medvirkning kan sikre et kvalitativt bedre kunnskapsgrunnlag for planlegging siden medvirkning kan føre til at man veier private interesser mot samfunnets behov for langsiktige utviklingsperspektiver og ivaretagelse av kollektive interesser (Falleth & Hanssen, 2014, s. 189; Higdem & Hanssen, 2013, s. 1451). Det argumenteres at mange private interesser ofte fokuserer mer kortsiktig siden maksimal profitt er hovedfokuset. Medvirkning kan derfor bidra til et mer helhetlig kunnskapsbilde av hvilke effekter en plansak vil innebære. Et mer helhetlig kunnskapsbilde vil kunne bidra til en bedre avveining av hvilke konsekvenser en utbygging kan føre til for samfunnet og fremtidig liv. Planleggingen blir dermed mer langsiktig og effektiv (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

3.0 Blomsbukta – en prosess over 10 år

Blomsbukta, også kalt Blomma på folkemunne, ligger på Lund i Kristiansand. Området benyttes av flittig av lokalbefolkningen i sommermånedene og inneholder utkikkspunktet Trollkjerringheia, men det er også et boligområde.

Saken har en historie som startet i 2008 da Lisø Bygg og Eiendom kjøpte fire eneboliger som hadde adresse i Kuholmsveien med et ønske om å rive boligene og erstatte dem med 65 leiligheter. Boligene skulle plasseres opp under Trollkjerringheia, og det høyeste bygget var

planlagt å være på 6 etasjer. Allerede før reguleringsplanen var sendt inn til kommunen fikk prosjektet negative tilbakemeldinger fra beboerne i område, selv om utbygger lovet å opparbeide en kyststi fra Kuholmsveien og ned til sjøen, samt en sti opp til utkikkspunktet (Reite, 2008). I 2009 avsto det som da ble kalt byutviklerstyret i gamle Kristiansand kommune forslaget til Lisø Bygg og Eiendom (Damsgaard, 2018b). Deretter tok det 3 år og eieskifte av tomtene fra Lisø Bygg og Eiendom til brødreporet Nordmo før et nytt forslag om 35 boliger ble sendt inn. Også i denne prosessen var naboene av det mulige prosjektet sterkt imot, og det endte med en votering mot forslaget med 6 mot 3 av byutviklerstyret etter de hadde gjort en befaring i området (Damsgaard, 2012).

I 2018 ble enda et nytt prosjekt foreslått på eiendommene. Da hadde brødreporet Nordmo solgt eiendommene til Blomsbukta Utvikling AS og samarbeidspartnerne Mur i Sør og Aamodt Hus (Damsgaard, 2018b). Denne gangen ble det foreslått 40 boenheter, og by- og miljøutvalget, tidligere byutviklingsutvalget, vedtok med 5 mot 4 å legge prosjektet ut på høring (Damsgaard, 2018a). I slutten av september samme år var saken til sluttbehandling i by- og miljøutvalget og ble avvist. Under en måned senere ba ordføreren på vegne av bystyret administrasjonen fremme saken på nytt for by- og miljøutvalget på grunn av nye opplysninger (Kristiansand planavdeling, 2018). Kommuneadministrasjonen arrangerte i etterkant et folkemøte om utbyggingen, og nærmere 100 personer møtte opp. Både naboer som tidligere hadde uttalt seg kritisk til de tidligere planene, samt andre beboere i området møtte opp i bystyresalen i rådhuset i Kristiansand (Østtveit, 2018). En forklaring på antallet oppmøtte antas å være gjennom en Facebook-gruppe kalt «La Blomma leve», som oppfordret til mobilisering mot forslaget om utbygging og fungerte som en informasjonskanal for beboere i området. I tillegg ble det delt ut flygeblad lagd av naboer og interesserte som var imot prosjektet, som informerte om hvor og når folkemøte skulle finne sted. Kritikken mot utbyggelsen var hovedsakelig at fortettingen prosjektet ville føre til ville skade et friområde som ble benyttet av lokalbefolkningen, sprengingsskader knyttet til utbyggingen, tap av utsikt og at det ville føre til økt trafikkutfordring i et område som allerede var belastet. Utbygger mente på sin side at utbyggingen ville føre til flere fordeler for byen og befolkningen enn ulemper, og påpekte at siden området var regulert for utbygging ville det være utbyggelse på gult område og ikke i en «grønn lunge». Kommunens byplanleggere uttalte seg om hvordan prosjektet var forbedret siden da det ble sist avvist,

ved å poengtere at trafikksituasjonen skulle utbedres, strandsonen skulle frigjøres, kvartallekeplassen skulle bli rustet opp, og en turvei til heia samt en ny kyststi ble inkludert (Østtveit, 2018). I desember samme år var byggeprosjektet til ny sluttbehandling i bystyret og ble igjen avvist, med 6 mot 3 stemmer (Kristiansand planavdeling, 2019).

Etter avvisningen i bystyret i 2018 bearbeidet utbygger prosjektet fram til sent 2020, og det var planlagt at prosjektet skulle opp til ny sluttbehandling by- og stedutviklingsutvalget i november. I løpet av perioden fra siste sluttbehandling var prosjektet redusert fra 40 til 34 boenheter fordelt på seks blokker i tre til fire etasjer, men etter et møte mellom kommunens administrasjon og utbygger ble det informert om at innstillingen var at planen ikke skulle vedtas. På grunn av sakens innstilling ønsket ikke utvikler at saken skulle fremmes til politisk sluttbehandling, og uttalte at de heller ønsket å gjøre tilpasninger for å endre den daværende innstillingen til mer positiv. Begrunnelsen kommunens plan- og bygningsssjef hadde for negativ innstilling var usikkerhet knyttet til en geoteknisk rapport, som konkluderte med at det var nødvendig å sikre Trollkjerringheia med bolter og netting. Etter en uke fikk kommunen en ny plan hvor tilbakemeldingene var fulgt opp, og plan- og bygningsssjefen antok at saken trolig ville bli fremmet for by- og stedutviklingsutvalget innen et par måneder (Damsgaard, 2020).

Før prosjektet skulle til behandling i mars 2021 satt administrasjonen ny begrensning til prosjektet med 28 boenheter som maks antall. Før behandlingen ble det planlagt en befaringsav by- og stedsutviklingsutvalget, men på grunn av koronarestriksjoner ble både befaringsav og behandlingen av prosjektet utsatt til mai samme år. Planene om en befaringsav i mai ble gjennomført som planlagt, og omtrent 80 privatpersoner møtte opp (Damsgaard, 2021a). Slik som på folkemøte i 2018 antas det at forklaringen på det store oppmøte var naboenes mobilisering, som på dette tidspunktet hadde gått fra å være en Facebook-gruppe til å bli en aksjonsgruppe som kalte seg «La Blomma leve!». Da befaringsav fant sted var det to uker til saken skulle behandles på nytt, og utbyggerens forslag var fortsatt 34 leiligheter (Damsgaard, 2021b). Da saken var oppe for by- og stedsutviklingsutvalget foreslo Trond Blattmann (Ap) at prosjektet skulle reduseres ned til 25 leiligheter, slik at det var innenfor begrensningene administrasjonen tidligere hadde satt. Forslaget var å fjerne en av seks blokker og da spesifikt den blokken som var nærmest Blomsbukta. Forslaget ble vedtatt med

sju mot fire stemmer i by- og stedsutviklingsutvalget, men måtte opp i bystyret som skulle foreta det endelige vedtaket (Damsgaard, 2021e). Noen uker etter vedtaket i by- og stedsutviklingsutvalget ble vedtatt, stemte bystyret mot begge forslag, men flertallet i bystyret godtok at utbygger skulle få legge fram et nytt og redusert byggeprosjekt om to uker (Damsgaard, 2021c). Utbygger presenterte et nytt prosjekt som var vesentlig redusert. Den største endringer var antall enheter, som i det nye prosjektet var ti enheter fordelt på tre eneboliger og sju rekkehus. I tillegg var det nye prosjektet uten parkeringskjeller, ingen av de nye byggene ville ligge høyere enn daværende bebyggelse og et område på to dekar var reservert som friområde (Reite, 2021a). 22. juni 2021 ble det nye forslaget vedtatt i bystyret med 53 mot 18 stemmer, men ikke uten kritikk mot saksgangen fra politikere. Kritikken var hovedsakelig at det nye forslaget ble sendt til enkelte politikere kun dagen før bystyret skulle møtes, og dette betød at det ville være uforsvarlig saksbehandling. På grunn av kritikken ble det foreslått i bystyret å utsette saken, men det ble ikke vedtatt med begrunnelse om at siden saken hadde pågått så lenge var den kvalitetssikret (Reite, 2021b). Prosjektets endelige resultat ble dermed ti boenheter, og grunnarbeidene startet i januar 2022.

4.0 Litteraturgjennomgang

Medvirkning i planprosesser er et viktig demokratisk prinsipp og det er derfor flere studier på temaet. På bakgrunn av studiens problemstilling og tidsperioden for caset er det valgt å redegjøre for studier gjort etter lovendringen i 2008.

Gro Sandkjær Hanssen er en som har bidratt innenfor medvirkningsfeltet, og i forbindelse med forskningsprosjektet «Håndtering av motstridende hensyn i kompakt byutvikling» diskuterer Hanssen i en artikkel hvordan medvirkning fungerer og hvilke utfordringer prinsippet står ovenfor i byplanlegging. Funnene som presenteres i artikkelen er basert på funn fra studier forfatteren har gjort tidligere samt det nevnte forskningsprosjektet (2013, s. 18). Hanssen viser til hvordan byplanlegging i Norge karakteriseres som mer utbyggerstyrt og forhandlingspreget enn i andre nordiske land, og at dette fører til utfordringer for medvirkningsprinsippet. En utfordring studiene har vist er at det er vanskelig å få innbyggerne til å engasjere seg. Det er hovedsakelig to faktorer som forklarer dette, hvorav

den ene er at temaene virker for abstrakte for befolkningen og den andre er at folkemøter er den medvirkningsmetoden som oftest benyttes og det er få som tørr å ta ordet i en så stor folkemengde (Hanssen, 2013, s. 19). Videre vises det til at en løsning på dette er å ha ulike medvirkningstiltak, hvor man legger til rette for medvirkningsmetoder som både er åpne for alle og andre som er rettet mot mer spesifikke grupper (Hanssen, 2013, s. 23). Samtidig som ulike medvirkningstiltak er en løsning, så viser studiene at innbyggerne ikke føler på en medvirkningsmulighet. Selv om studiene viser at innbyggere stort sett er fornøyde med og har tillitt til kommunen sin, så er de ikke fornøyde med muligheten til å påvirke i saker som foregår mellom valg (Hanssen, 2013, s. 23). I tillegg kommer det fram at lokalsamfunnet kommer for sent inn i prosessen til å kunne ha en reell innflytelse på planen (Hanssen, 2013, s. 20). Dette kan knyttes til minstekravet i lovverket, og studiene tyder på at det lovpålagte kravet om kunngjøring av planoppstart ikke er en tilstrekkelig nok invitasjon til medvirkning (Hanssen, 2013, s. 23). Et annet viktig funn Hanssen presenterer er holdning til medvirkning hos lokalpolitikere. Det redegjøres for at de kommunene som lykkes med innbyggerinvolvering innehar holdninger om at medvirkning er verdifullt og representerer viktige ressurser for kommunen, og dette korrelerer med at disse kommunen ofte har et bredere spekter av medvirkningstiltak (Hanssen, 2013, s. 19). Holdningen til medvirkning påvirker også hvordan innbyggere og andre interessenter opplever å bli mottatt når de meddeler sine tanker angående planforslag. Ofte opplever innbyggere at de får rollen som festbrems siden planforslaget er grundig utformet og detaljert når de kommer på banen. Dermed oppleves det at innbyggerne har en reaktiv og protesterende rolle (Hanssen, 2013, s. 20). Et annet funn er at politikere anses som representanter for innbyggernes syn i planprosesser, men politikerne opplever at stivhengighet i planleggingen påvirker handlingsrommet til å ta hensyn til innspill fra innbyggerne negativt (Hanssen, 2013, s. 22). Artikkelen konkluderer med at for å forbedre medvirkningsprinsippet så må kommunene kreve mer av private utbyggere, stimulere engasjement og deltagelse samt viktigheten med å informere innbyggerne om de medvirkningsmulighetene de har (Hanssen, 2013, s. 23).

Design og Arkitektur Norge (DOGA) gjennomførte i 2018 prosjektet «Innovasjon, verdiskapning og bærekraftig byutvikling» hvor formålet var å utforske sammenhengene mellom begreper knyttet til byutvikling, bærekraft og innovasjon samt å utarbeide en innovasjonsprosess for bærekraftig byutvikling. Prosjektet innhentet data fra fire kommuner

gjennom workshops og intervjuer, samt dokumentstudier (s. 1). Selv om prosjektet hovedsakelig fokuserte på bærekraftig byutvikling innebar det og funn og innspill knyttet til medvirkning i planprosesser. Prosjektet viste at alle de deltagende kommunene hadde fokus på medvirkning, og at tre av fire hadde gjennomført flere medvirkningsprosesser knyttet til ulike prosjekter (DOGA, 2018, s.11-24). Samtidig viste funnene at flere av kommunene anerkjente problematikken knyttet til medvirkning i form av at gode samarbeid er krevende å opprettholde. Fra Narvik kommune kom det fram at en utfordring var ulike interesser fra de aktuelle aktørene i prosessen, og at det var nødvendig for kommunen å etablere gode samarbeidsmodeller. I tillegg kom det fram at det var nødvendig av kommunen å mobilisere aktuelle aktører tidlig i stod ovenfor lignende utfordringer knyttet til samarbeid for å øke grad av medvirkning i byplanlegging (DOGA, 2018, s. 14). For Stavanger kommune ble det lagt fokus på å legge til rette for gode møteplasser mellom kommunen, næringsliv, universitet og innbyggere for å ivareta tillitten mellom nøkkelaktørene (DOGA, 2018, s. 17). Fra Trondheim kommune kom det fram at en utfordring var å knytte de ulike nivåene og aktørene sammen, og at det derfor var nødvendig å arbeide på flere nivåer samtidig samt parallelt for å oppnå deltakelse i prosessen (DOGA, 2018, s. 18). Videre la rapporten fram innspill for å øke og forbedre medvirkning basert på innhentet data fra kommunene. Prosjektet konkluderte med at det var nødvendig for kommunene å etablere arenaer samt verktøy for medvirkning slik at innbyggerne får mulighet til å kommunisere hva de synes er viktig. I tillegg viste dataene at det var visse aktører det var gunstig for kommune å involvere for å sikre medvirkning (DOGA, 2018, s. 35). De aktuelle aktørene var aktører innenfor bygge- og eiendomsnæringen, universiteter og høyskoler, gründere og innbyggere. Prosjektet la fram at det å inkludere innbyggere fra starten av og gjennom alle nivåene i beslutningsprosessene gjennom en inkluderende måte ville være gunstig for kommunene for å sikre en bærekraftig byplanlegging (DOGA, 2018, s. 34).

Schmidt et. al. (2011, s. 9) gjennomførte en undersøkelse av medvirkning i planprosesser i Oslo kommune med hovedfokus på berørte parter erfaringer. Prosjektet benyttet seg av tre hovedkilder for datainnsamling: studier av utvalgte case og dokumentstudier, kvalitative intervjuer og surveyer til berørte parter og utbygger (Schmidt et. al., 2011, s. 14). Prosjektet konkluderte med at berørte parter ikke oppfattet å bli tatt hensyn til, samt at de opplevde å bli inkludert for sent i prosessen (Schmidt et. al., 2011, s. 147). Hos representanter for

organisasjoner på bynivå, som velforeninger, frivillige organisasjoner, kulturinteresser etc., fant prosjektet samme misnøye som hos berørte parter ved at representantene generelt ikke var fornøyde med medvirkningsprosessene. Representantene mente at de ble involvert for sent i prosessen, og at det ikke ble tatt hensyn til innspillene de kom med (Schmidt et. al., 2011, s. 112). Prosjektet konkluderte og at medvirkning utenom lovens minstekrav sjeldent forekommer, ved at det ble vist at det i svært få planprosesser ble tatt i bruk utvidete former for medvirkning (Schmidt et. al., 2011, s. 147). I tillegg fant prosjektet at grupper som krever spesiell tilrettelegging sjeldent ble inkludert i medvirkningsprosessene, samt at det var lite deltagelse fra minoritetsgrupper (Schmidt et. al., 2011, s. 146). Problematikken knyttet til hvem som deltok i medvirkningsprosessene ble og studert i forhold til makt og muligheter i planprosesser, og prosjektet konkluderte med at det var en skjevfordeling knyttet til maktressurser og muligheter hos de aktuelle aktørene. Skjevfordelingen var hovedsakelig mellom berørte parter og utbyggere, og det ble redegjort at utbygger har mer og bedre tid, kunnskap, ressurser og kompetanse. Det ble og påpekt av informantene i studien at utbygger, politikere og planadministrasjonen har nære relasjoner. På bakgrunn av forskjellene i makt og muligheter konkluderte prosjektet om at aktørene i planprosesser ikke har like muligheter for medvirkning (Schmidt et. al., 2011, s. 153). Oppsummerende fant prosjektet ut at medvirkning gjennom deltagelse er svært nødvendig, men at det ikke er tilstrekkelig betinget for å sikre medvirkning og dermed ha faktisk innflytelse på planforslags utforming (Schmidt et. al., 2011, s. 15).

5.0 Teoretisk forankring

Problemstillingen vil teoretisk knyttes opp mot institusjonell organisasjonsteori som ser på hvordan organisasjoner innretter seg etter omgivelsene for å oppnå legitimitet, og spesielt Richard Scotts (2013) rammeverk med tre institusjonelle pilarer; regulativ, normativ og kulturelt-kognitiv. Teorien benyttes for å undersøke hvilken betydning institusjonaliseringsmekanismer har for hvordan medvirkning praktiseres i kommunale kontekster.

5.1 Institusjonell organiseringsteori

Institusjonell organisasjonsteori legger organisasjoner andre egenskaper enn det å kun være rasjonelle verktøy som gjennom produksjon av varer og tjenester oppnår mål. Innenfor teorien er organisasjoner heller påvirket av normativt press, som både kan komme fra eksterne og interne omgivelser i organisasjonen (Zucker, 1987, s. 443). Det ytre og indre presset organisasjonen opplever fører til at organisasjonen gradvis tilpasser seg gjennom såkalte institusjonaliseringsprosesser. Institusjonaliseringsprosesser er når organisasjonen utvikler et særpreg av normer og regler for handling. Gjennom utviklingen av normene og reglene oppstår det en egen kultur innad i organisasjonen og organisasjonen får en egenverdi for aktørene (Hansen, 1994, s. 8). Effekten av institusjonalisering er at aktørene og omgivelsene opplever økt forutsigbarhet og redusert usikkerhet, siden aktørene utvikler felles sosiale oppskrifter og tolkninger av situasjoner som definerer hva som er riktig oppførsel (Meyer & Rowan, s. 42).

De siste 20 årene har det oppstått en videreutvikling av institusjonell organisasjonsteori, som kalles nyinstitusjonalisme. Denne teorien bygger på det samme premisset om at organisasjoner er noe mer enn rasjonelle verktøy for å oppfylle formelle mål, men skiller seg fra tidligere institusjonalisme ved at det fokuserer på forholdet mellom organisasjon og organisasjonsfeltet. Teorien bygger på forståelsen av at organisasjoner befinner seg i institusjonaliserte omgivelser, dvs. organisasjonsfelt, som har felles sosiale normer og regler for hvordan organisasjoner skal handle og struktureres (DiMaggio & Powell, 1991, s. 11). Et organisasjonsfelt oppstår ifølge teorien gjennom samhandling mellom organisasjoner som opererer i samme område, og over tid vil organisasjonene i organisasjonsfeltet danne en felles forståelse av både strukturelle aspekter som prosedyrer og struktur, samt sosiale prosesser som normer, rolledefinerer og problemforståelse (DiMaggio & Powell, 1991, s. 15). Dette fører til at omgivelsene til organisasjonen skapes av organisasjoner samtidig som det også skaper selve organisasjonen, og organisasjoner påvirkes av endring i strukturen i organisasjonsfeltet heller enn direkte effekter fra andre organisasjoner (DiMaggio & Powell, 1991, s. 13).

5.2 Richard Scotts rammeverk for institusjoner

Richard Scotts (2013, s. 56) rammeverk for institusjoner knyttes til den institusjonelle teoretiske tankegangen, og har som formål å identifisere analytiske nøkkelementer som viser de elementære observerbare forskjellene i institusjoner. De elementære forskjellene differensierte Scott (2013) som tre analytiske pilarer; regulativ, normativ og kulturell-kognitiv. De tre pilarene gjennomgår i hans definisjon av institusjoner: «Institusjoner består av regulative, normative og kulturelt-kognitive elementer som sammen med assosierte aktiviteter og ressurser sørger for stabilitet og mening til det sosiale livet» (Scott, 2013, s. 56).

Før pilarene gjennomgås er det nødvendig å redegjøre for premissene Scott legger i definisjonen av institusjoner. Årsaken til å differensiere de tre pilarer er ifølge Scott det at hver og en pilar opererer gjennom distinktive mekanismer samt at de setter i gang ulike mekanismer (Scott, 2013, s. 56). Dette underbygges av tanken hans om at institusjoner er mangefasetterte sosiale strukturer bestående av symbolske elementer, sosial aktivitet og materielle ressurser (Scott, 2013, s. 57). Hver og en av pilarene mener Scott (2013, s. 56) er viktige for en institusjon og selv om én pilar av og til vil dominere, vil det som oftest være slik at de fungerer i en kombinasjon av hverandre. Scott mener videre at de regulative, normative og kulturelt-kognitive elementene i en institusjon er hva som fører til at institusjoner innehar stabiliserende og meningsskapende egenskaper (Scott, 2013, s. 57).

I tillegg til de regulative, normative og kulturelt-kognitive elementene inkluderer Scott aktiviteter og ressurser i definisjonen av institusjoner, og begrunner dette ved å poengtere at selv om pilarene er sentrale for institusjoner er det nødvendig å anerkjenne de aktivitetene som produserer, reproduserer og endrer institusjonen samt de ressursene som opprettholder institusjonen. Scott underbygger denne påstanden ved å vise til Tim Hallet og Marc J. Ventresca (2006) sin teori om at institusjoner er lagd av mennesker og at normer, verdier og regler oppstår som følger av at interaksjon mellom mennesker (Scott, 2013, s. 57). Ressurser i Scotts teori innebærer både materielle og menneskelig ressurser, og de menneskelige ressursene vil i institusjoner ha ulike former for makt (Scott, 2013, s. 58).

5.3 Den regulative pilaren

Den regulative pilaren representerer hvordan institusjoner regulerer og begrenser oppførsel gjennom lov- og regelgivende strukturer, som både kan være formelle samt uformelle. Regler, overvåkning og sanksjonering er sentrale elementer som styrer institusjonen og dens aktører. Scott (2013, s. 59) beskriver en regulativ prosess som starter med implementering av regler, som etterfølges av overvåkning av at aktørene følger de implementerte reglene og deretter sanksjonering for å påvirke aktørenes fremtidige oppførsel. Hovedsakelig vil tvang brukes som primærmekanisme for kontroll i regulative systemer, men institusjoner vil og benytte seg av positive sanksjoner, det vil si belønninger, for å påvirke aktørenes oppførsel (Scott, 2013, s. 61). Samtidig poengterer Scott at hvilken type sanksjonering som benyttes vil kunne påvirkes av hvilken sektor institusjonen befinner seg i, ved å antyde at offentlig sektor oftest benytter negative sanksjoner, mens privat sektor som oftest benytter positive (Scott, 2013, s. 61). Bruken av tvang som primærmekanisme for kontroll påvirker og institusjonens sosiale dimensjon, ved at det gir noen enkelte aktører spesiell makt og fordeler (Scott, 2013, s. 61). Dette begrunner Scott ved å vise til at den regulative pilaren bygger på en instrumentell logikk som går ut på at individer lager lover og regler de tror vil fremme deres interesser, og andre individer følger disse lovene og reglene fordi de ønsker å unngå sanksjoner eller oppnå belønninger (Scott, 2013, s. 62). For denne pilaren vil ikke individenes følelser som motivasjonsmekanisme være et element, men Scott (2013, s. 63) mener heller det vil være på mikronivå i analysen. Den regulative pilaren beskriver dermed en institusjon som har et stabilt system av regler, som støttes av sanksjonskraft som påvirker aktørenes oppførsel (Scott, 2013, s. 64).

5.3.1 Instrumentell planlegging

Instrumentell planlegging er en planleggingsform som bærer likhetstrekk med Scotts regulative pilar ved at planleggingsformen benytter instrumentell rasjonalitet. Dette betyr at man i planlegging benytter fakta og evidensbasert kunnskap for å velge de midlene i planleggingen som vil gi best måloppnåelse. Rasjonaliteten forklarer hvordan planleggingen blir gjennomført ved at det gjør rede for tankegang og logikk hos aktørene. Ideelt skal kunnskapen som benyttes for å finne de rette midlene være objektive, og aktørene som deltar i planleggingen skal helst inneha ekspertkunnskap (Amdam, 2018, s. 249). Ved å benytte ekspertkunnskap vil legitimiteten til planleggingens aktører og beslutninger

forsterkes, siden den kunnskapen som blir benyttet er anerkjent og akseptert av aktørene og enhetene i og rundt vedtaket (Innes & Booher, 2018, s. 19).

Planlegging basert på instrumentell rasjonalitet vil først og fremst være forberedelser av vedtak, og ikke selve implementeringen av det gitte vedtaket. Tankegangen i instrumentell planlegging er at implementering ikke er en del av planleggingen, men heller en direkte effekt av planleggingen dersom man har makt til å gjennomføre det gitte vedtaket (Amdam, 2018, s. 249). Denne formen for planlegging forutsetter et byråkrati som har et ordnet hierarki og en sentralmakt som kontrollerer og kommanderer. Dette innebærer og at enhetene i byråkratiet har avgrensede ansvarsområder og oppgaver, og man er deltaker i prosessene kun dersom man har en rolle i planleggingen (Amdam, 2018, s. 250). For offentlig sektor i denne formen for planlegging vil det representative demokratiet og den parlamentariske styringskjeden være hovedkilden til legitimitet, og styringsstrukturen gir også offentlig sektor makt til å styre utviklingen i både privat og frivillig sektor (Amdam, 2018, s. 250).

5.3.2 Den regulative pilaren i studien

Den regulative pilaren vil i studien analyseres gjennom lov- og regelverket, med spesielt fokus på Plan- og bygningsloven og Kommuneleien. Dette innebærer å se på planlagt medvirkning og faktisk medvirkning. Planlagt medvirkning vil være å se på hvordan Kristiansand kommune informerte om medvirkningsmuligheten, hvilke grupper som ble informert om medvirkning og når medvirkning ble planlagt i planprosessen. Faktisk medvirkning vil innebære når medvirkning ble benyttet, hvilke medvirkningsmetoder som ble benyttet av kommunen, hvilke aktører i saken var det som førte til at medvirkning ble gjennomført og i hvilken grad medvirkning påvirket prosessen.

5.4 Den normative pilaren

I den normative pilaren ligger fokuset på hvordan normer og verdier påvirker institusjonens aktører ved at de gir aktørene perspektiver og forståelse knyttet til institusjonens sosiale liv (Scott, 2013, s. 64). Normer viser aktører hvordan ting skal gjøres gjennom at de definerer legitime måter å nå ønskede mål på, mens verdier forteller aktørene hva som er foretrukket,

sømmelig og ønskelig i forhold til de allerede satte standardene knyttet til strukturer og sosial atferd (Scott, 2013, s. 64).

En institusjons verdier og normer vil påvirke institusjonen i stor grad og på flere områder. For eksempel vil normer og verdier påvirke hvordan aktørene når institusjonens mål, siden de legger føringer for hvordan aktørene i institusjonen utfører arbeidet sitt. I institusjonen vil noen normer og verdier gjelde alle aktørene, mens andre gjelder kun noen aktører og visse posisjoner (Scott, 2013, s. 64). Når noen normer og verdier kun gjelder visse aktører og posisjoner oppstår roller i normative systemer. Rollene oppstår ved at aktører i institusjonen ilegger enkeltaktører visse forventninger som er ulike fra eller ekstra til de allerede satte normene og verdiene, og enkeltaktøren følger de nye satte normene og verdiene på grunn av det eksterne presset aktøren opplever. Disse forventningene vil etter hvert kunne internaliseres av aktørene (Scott, 2013, s. 64). Scott viser dermed til en rolledefinering som skjer gjennom sosial forventning som utvikles over tid, og som betyr at normer og verdier påvirker normative systemers arbeidsoppgaver og ansvarsområder (Scott, 2013, s. 64).

Siden normative systemer er sterkt påvirket av verdier og normer, så er de og påvirket av tanken om det «sømmelige». Aktørene i slike systemer vil hovedsakelig fokusere på deres rolle og hva som er sømmelig for dem å gjøre i situasjoner enn å tenke på hva som er best for dem selv som individ i institusjonen. Dette betyr at standardisering og sosial godkjenning er sterke empiriske indikatorer i institusjoner preget av normative elementer (Scott, 2013, s. 65). I tillegg til sosial godkjenning innad i institusjonen argumenterer normative forskere at institusjoner påvirkes om normer og verdier fra ytre omgivelser. De ytre omgivelsene påvirker institusjonene gjennom forventninger samt at det er viktig for organisasjonen å bli ansett som legitim av de ytre omgivelsene (Scott, 2013, s. 66). På bakgrunn av tankegangen om det sømmelige og de sterke verdiene og normene i normative systemer, vil aktører som handler utenfor det «sømmelige» oppleve skam, mens aktører som handler innenfor opplever respekt og ære. Dette fører til at normer og verdier fungerer som en kontrollmekanisme innad i systemet (Scott, 2013, s. 66).

5.4.1 Sømmelighetslogikk i det demokratiske systemet

Scott (2013) viser til hvordan aktører i institusjoner innenfor den normative pilaren følger tanken om det sømmelige, og dette kan kobles opp mot det teoretiske organisasjonsperspektivet om sømmelighetslogikk av James G. March og Johan Olsen (2004).

Ifølge dette perspektivet påvirkes atferd og beslutningstaking i institusjoner av sosialt satte og institusjonaliserte regler for hva som er sømmelig atferd ut ifra den gitte rollen man har i institusjonen. Reglene for hva som er sømmelig atferd oppstår gjennom sosialt konstruerte normer og oppfatninger, og aktørene følger reglene siden de anses som naturlige, riktige og legitime (March & Olsen, 2004, s. 3). De institusjonaliserte reglene påvirker hvordan aktørene i institusjonen handler og former hva som anses som legitimt å gjøre i gitte situasjoner siden aktørene ønsker å oppfylle de sosialt konstruerte kravene til den rollen de har i institusjonen. Ifølge dette perspektivet, betyr det at aktører handler etter sømmelighetslogikken heller enn etter effektivitetshensyn når de vurderer best egnet handling i en situasjon (March & Olsen, 2004, s. 4).

Ifølge March og Olsen (2004, s. 5), er demokratiske politiske systemer institusjonaliserte, og definerer dem som en konfigurasjon av formelt organiserte institusjoner som definerer handlingsrommet der politikkkutformingene finner sted. March og Olsen (2004, s. 5) kobler politiske systemer med hva de mener kategoriserer institusjoner. De argumenterer at institusjoner innehar ressurser som muliggjør handling, og i det politiske systemet innebærer det organisering, økonomi og personell, samt den felles forståelsen knyttet til roller, identitet, felleskap og forståelse som forklarer og begrunner handlingene gjort i systemet.

Det argumenteres for at sømmelighetslogikken er noe som er innarbeidet i de grunnleggende normene i moderne demokratier ved at det er forventet at man viser skjønn i demokratiske prosesser, og at legitimitet begrunnes i hvordan ting blir gjort og ikke gjennom den substansielle konteksten (March og Olsen, 2004, s. 6). Samtidig holder antagelsen om at demokratiske systemer er institusjonalisert ed premisset om at handling påvirkes av sosialt konstruerte regler og normer. Selv om det antas at i demokratiske samfunn at offentlige ansatte skal handle lovlydig, opplyst, borgerlige og selvbeherskede med avstand fra

individuelle interesser, så vil mye av oppførelsen læres gjennom institusjonaliserte normer og regler (March og Olsen, 2004, s. 6).

Dette underbygges av påstanden om at identiteter i demokratiske systemer antas å være refleksive og politiske, og ikke nedarvede eller pre-politiske. I tillegg er demokratisk identitet knyttet til at man som aktør anerkjennes ansvaret for at den institusjonelle konteksten skal legge til rette for kontinuerlig politisk diskurs og at endring kan finne sted, samt at rollene, identitetene, reglene og praksisene kan utformes i institusjonen. Institusjonene antas dermed å fungere som rammeverk hvor demokratiske prinsipper utvikles av og overføres mellom aktører (March og Olsen, 2004, s. 6).

Dette betyr at politisk handling påvirkes av sømmelighetslogikk. I tilfeller hvor institusjonaliserte regler benyttes vil aktørene anse reglene som et faktum, og det vil derfor ikke anses som nødvendig å rettferdiggjøre eller diskutere mulige konsekvenser av dem (March og Olsen, 2004, s. 7). Dette kan ifølge March og Olsen (2004, s. 11) påvirke demokratiske institusjoner ved at politikktutforming og implementering utformes mer effektivt, men de poengterer og at aktører i demokratiske politiske institusjoner trenger å ha mulighet til å vise fleksibilitet og skjønn for at systemet skal fungere etter demokratiske premisser. Det demokratiske politiske systemet har som oppgave å representere folket, og det er derfor nødvendig med offentlige debatter som åpner opp for diskurs (March og Olsen, 2004, s. 11).

5.4.2 Samarbeidsdreven planlegging

Samarbeidsdreven planlegging er en planleggingsform som bygger på elementer fra instrumentell planlegging, men i tillegg fokuseres det på kommunikative faktorer mellom aktørene. Planleggingsformen bærer likhetstrekk med den normative pilaren gjennom fokuset på hvordan normer og verdier de ulike aktørene innehar vil påvirke hvordan planleggingsprosessen gjennomføres. Planleggingsprosessen handler om utvikling og resultat samt det å bygge legitimitet, aksept og kapasitet slik at man kan håndtere nye utfordringer. I samarbeidsdreven planlegging er en av tankene at man ikke alltid kan redegjøre for eller forske seg fram til den ene beste løsningen, men heller at det kan finnes

mange løsninger som er bedre enn en lite tilfredsstillende status quo-tilstand (Amdam, 2018, s. 254).

I denne formen for planlegging kreves det at aktørene har tillitt til hverandre, at de forstår at de er gjensidig avhengige av hverandre, at alle aktørene er fullt informert og at de kan samarbeide som likeverdige aktører (Innes & Booher, 2018, s. 9). I tillegg kreves det at aktørene legger vekk stolthet knyttet til profesjon og erfaring, og anerkjenner at det finnes en rekke måter kunnskap kan innhentes på, og at de ulike kunnskapsgrunnlagene har ulike fokus samt at de både har svakheter og styrker (Innes & Booher, 2018, s. 18). Som tidligere nevnt er legitimitet i offentlige vedtak avhengig av at kunnskapen som blir benyttet er anerkjent, og i samarbeidsreven planlegging er det nødvendig at aktørene anerkjenner et bredt spekter av kunnskap siden teorien er bygget på at man gjennom åpne diskusjoner vil kunne finne fram til en tilfredsstillende løsning (Innes & Booher, 2018, s. 19). I tillegg betyr det at aktørene i samarbeidsreven planlegging må anerkjenne at siden det finnes ulike kunnskapsgrunnlag så er det nødvendig å forstå at ulike aktører vil ha ulike meninger om hva som skal respekteres og inkorporeres (Innes & Booher, 2018, s. 19).

Samarbeidsreven planlegging krever og at prosjektleder og resterende planleggere har en samarbeidsfokuset logikk heller enn en hierarkisk logikk (Amdam, 2018, s. 254). Det betyr at planleggere må legge til rette for og inkorporere medvirkning i planleggingsprosessene, slik at aktuelle organisasjoner og aktører blir inkludert (Healey, 2006, s. 312). Gjennom medvirkning fra aktuelle organisasjoner og aktører er tanken i samarbeidsreven planlegging at planleggingen vil føre til økt livskvalitet for innbyggerne som bruker og lever i området, og at det vil føre til en mer bærekraftig utvikling på lengre sikt (Healey, 2006, s. 313). Dette underbygges også i teoriens tankegang om at gjennom medvirkning i planlegging vil man kunne lære av tidligere vedtak, og det vil bygges opp en opp kollektiv kapasitet som kan føre til ny og forbedret praksis i byplanlegging (Amdam, 2018, s. 254).

5.4.3 Den normative pilaren i studien

I studien vil den normative pilaren studeres gjennom å se på hvordan normer, verdier og sømmelighetslogikk påvirker aktørene og prosessen i caset. I hvilken grad normer påvirket medvirkningsprosessene vil analyseres gjennom å se på om ulike aktører i de kommunale

organene anser medvirkning ulikt, og om hvordan normer påvirker gjennomførelsen/graden av medvirkning. Verdier vil analyseres gjennom å se på hvordan de forskjellige aktørene i caset anser viktigheten av medvirkning. Dette innebærer å se på både politikere, kommunalt ansatte, utbygger samt de lokale. Analysen av verdier vil og innebære så se på Kristiansand kommunes ytre omgivelser, og hvordan disse påvirker medvirkningsprosessen.

5.5 Den kulturelt-kognitive pilaren

Den kulturelt-kognitive pilaren viser til hvordan institusjoner innehar en felles oppfatning som utgjør den sosiale realiteten og som setter rammer for hva som er viktig i institusjonen (Scott, 2013, s. 67). Institusjonens kultur legger føringer for hvordan aktørene handler og tenker, og skaper en form for stabilitet og trygghet. Symboler som tegn, gester og ord former hva aktører tillegger objekter og aktiviteter, og betydninger («*meanings*») oppstår når det foregår interaksjon. Disse betydningene vedlikeholdes og endres etter hvert som aktørene bruker dem til å forstå strømmen av hendelser som foregår rundt dem. Disse individuelle tolkningsrammene vil påvirke hvordan aktørene handler og reagerer, og det er derfor nødvendig å ta dem i betraktning når man skal samhandle eller forstå handlinger som blir gjort i institusjonen (Scott, 2013, s. 67). I den kulturelt-kognitive pilaren vil institusjonens kultur forstås som et objektivt og eksternt system for individene gjennom at kulturen skaper mønstre for måten aktørene handler, tenker og føler på. Dette betyr at begrepet kulturelt-kognitiv beskriver hvordan aktørenes interne tolkningsrammer blir formet av det eksterne kulturelle rammeverket som er institusjonens kultur (Scott, 2013, s. 68).

Innenfor den kulturelt-kognitive pilaren vil derfor sosialt samsvar og sosiale roller påvirke institusjonen. Sosialt samsvar oppstår siden institusjonen har en kultur som gjør det vanskelig å bryte med tankegangen om at «sånn gjør vi det her» og derfor fortsetter rutiner å gjøres slik de alltid har blitt gjort. Sosiale roller vil i den kulturelt-kognitive pilaren være av ulik tolkning enn den normative pilaren, hvorav i den normative pilaren følger tanken om det «sømmelige», mens i den kulturelt-kognitive pilaren vil sosiale roller heller ha satte «oppskrifter» for oppførsel og handling som er påvirket av institusjonens kultur (Scott, 2013, s. 69). De affektive dimensjonene knyttet til institusjonen og dens kultur i den kulturelt-kognitive pilaren vil påvirke aktørene enten positivt, gjennom følelser knyttet til sikkerhet og selvtillit, eller negativt, gjennom forvirring og desorientering. De aktørene som følger

institusjonens kultur vil føle seg sosialt kompetente og tilknyttet, mens aktører som bryter kulturen vil bli sett på som uvitende og subnormale (Scott, 2013, s. 70).

5.5.1 Den kulturelt-kognitive pilaren i studien

Den kulturelt-kognitive pilaren vil i studien analyseres gjennom å se om det finnes ulike kulturer knyttet til innstilling til medvirkning i både administrasjonen, de politiske partiene og de politiske utvalgene, da spesielt by- og stedutviklingsutvalget og bystyret. I tillegg vil det analyseres om kulturelt-kognitive elementer som tolkningsrammer og tankegangen om «sånn gjør vi det her» påvirket medvirkningsprosessene i caset.

6.0 Metode

Det studien ønsker å se på er hvordan medvirkningsprosessen i vedtaket om Blomsbukta kan beskrives og forstås, og gitt problemstillingen ble det valgt et kvalitativt og deduktivt design på casestudien. For å kunne belyse studiens problemstilling ble intervju og dokumentanalyse valgt. Det kommende kapitlet vil utdype og redegjøre for de metodiske valgene som ble tatt.

6.1 Valg av forskningsdesign

En studies forskningsdesign har som formål å legge rammer for hvordan forskningsprosjektet skal belyse det gitte temaet på best mulig måte (Bukve, 2016, s. 83). Et grunnleggende skille i valg av forskningsdesign er om man ønsker å ha en kvantitativ eller kvalitativ tilnærming. I samfunnsvitenskapen omtales ofte kvantitative og kvalitative tilnærminger som metoder, men i praksis referer de to til måten man samler inn og analyserer data (Grønmo, 1998, s. 73; Bukve, 2016, s. 85). En forenklet differensiering mellom kvantitative og kvalitative data er at kvantitative data uttrykkes i form av rene tall eller mengdetermer som for eksempel få/mange eller færre/flere, mens kvalitative data uttrykkes ved tekst (Grønmo, 1998, s. 74). Kvantitative tilnærming er derfor ofte reduksjonistiske, som vil si at man forsøker dekomponere studieobjektene til variabler slik at man kan analysere samvariasjoner og dermed trekke slutninger om kausaliteten mellom de valgte variablene (Bukve, 2016, s. 85). Dette betyr at når man benytter kvantitative data vil man kunne trekke objektive og statistiske slutninger basert på analysen. Samtidig finnes det mye i samfunnet vårt som ikke

kan reduseres ned til enkeltvariabler og kausalmodeller, og når man står ovenfor slike problemstillinger vil en kvalitativ tilnærming være mest gunstig. I forskningsprosjekter med kvalitative tilnærming ønsker man å forstå «hvordan» heller enn «hvor mange», og det gjøres gjennom å studere prosessene samt prøve å forstå de aktuelle menneskelige perspektivene (Pratt, 2009, s. 856). Dette innebærer at kvalitative forskningsprosjekter bærer preg av et holistisk perspektiv, hvor man anser studieobjektet som et helhetlig system der komponentene både er gjensidig avhengige av hverandre samt at de påvirker systemet på komplekse måter (Bukve, 2016, s. 85). Ved benytte kvalitative tilnærminger vil man derfor kunne få et mer spesifikt og forklarende syn på prosessene (Tjora, 2017, s. 24). I tillegg til valget mellom kvalitativ og kvantitativ tilnærming er det vanlig å velge hva slags forskningsmåte man skal benytte for å belyse studiens problemstilling, og i den forbindelse differensieres det ofte mellom induktiv og deduktiv forskningsmåte (Tjora, 2020, s. 40). Induktiv forskningsmåte innebærer at man gjennom eksplorerende og empiridrevet forskning studerer spesifikke prosesser eller områder i samfunnet for å forstå. Deduktiv forskningsmåte på den andre siden tar utgangspunkt i en teori eller hypotese som man gjennom analysen bekrefter eller avkrefter (Tjora, 2020, s. 24). En deduktiv forskningsmåte innebærer at man går «fra teori til empiri» ved at generelle påstander fra teoriene testes ved empiriske data. Gjennom deduktiv forskningsmåte går man derfor fra det generelle til det konkrete, og dette kan føre til at man får ny innsikt for å forstå samfunnsmessige fenomener (Johannessen & Tufte, 2002, s. 42). Gitt studiens problemstilling «hvordan kan medvirkningsprosessen i vedtaket om Blomsbukta beskrives og forstås?» ble det valgt en kvalitativ tilnærming i forskningsdesignet, og med en deduktiv fremgangsmåte. Begrunnelsen for valg av forskningsdesign er at det skal studeres en case for å kunne avdekke hvordan prosessene knyttet til prinsippet om medvirkning fungerer, noe som betyr at det skal studeres en prosess og kvalitative data var da best egnet for å kunne belyse problemstillingen. Valget av deduktiv fremgangsmåte begrunnes i at det var et ønske å kunne tilegne temaet, dvs. medvirkning i byplanprosesser, ny innsikt ved å analysere det gjennom Scotts tre pilarer slik det kan forekomme ny og eventuelt forbedrende forståelse av temaet.

6.2 Case som kvalitativ studie

Casestudier er en av mange måter man kan gjennomføre kvalitative studier på, og innebærer at man studerer en eller noen få undersøkelsesenheter (Andersen, 2013, s. 14). Når man benytter casestudier er det viktig å konkretisere hva caset er og hva formålet til studien er (Bukve, 2016, s. 127). For denne studien er formålet å se på hvordan medvirkningsprosessene fungerer i praksis, og dette skal gjøres gjennom å se på vedtaket om Blomsbukta i Kristiansand kommune som case.

Ifølge Yin (2014, s. 29) er casestudier aktuelle når man ønsker å forstå hvordan eller hvorfor noe har skjedd, og denne studien ønsker å forstå hvordan medvirkningsprosesser gjennomføres i praksis. Casestudier er dermed egnet når man ønsker å forstå og forklare handlinger og prosesser, siden det gir en mulighet til å gå mer i dybden og finne forklaringer som nødvendigvis ikke vil vises gjennom kun kvantitative analyser (Andersen, 2013, s. 25). Dette er fordi man i casestudier vil kunne bruke alle typer datainnsamling (Tjora, 2017, s. 41). Hvilke typer datainnsamling som har blitt benyttet i denne studien vil redegjøres i neste kapittel. Når man skal benytte case som studie kan man velge mellom ulike typer casedesign som belyser ulike formål i samfunnet (Bukve, 2016, s. 137), og for denne studien er prosess-sporing case valgt. Prosess-sporing som design på case innebærer at man studerer prosesser som har foregått over en tidsperiode og kobler dem til teoretiske modeller eller tankeganger som kan forklare hvordan prosessen utspilte seg (Bukve, 2016, s. 137). Som tidligere nevnt vil studien benytte institusjonell teori, og da særlig Richard Scott (2013) tre institusjonelle pilarer, for å undersøke hvilken betydning institusjonaliseringsmekanismer har for hvordan medvirkning praktiseres i kommunale kontekster.

Likt som differensieringen mellom kvalitativt og kvantitativ datainnsamling har man valgt mellom å benytte reduksjonistisk eller holistisk perspektiv når man skal bestemme hvordan den valgte prosessen skal spores. Dersom man benytter reduksjonistisk sporing vil det innebære en variabelsentrert analyse hvor man forsøker å finne de mellomforliggende variablene som forklarer hvordan årsak X førte til utfall Y, mens holistisk perspektiv anser at resultatet av en prosess er samspillet mellom en rekke faktorer (Bukve, 2016, s. 143). For studien virket det naturlig å velge et holistisk perspektiv på prosess-sporing case, siden Blomsbukta er en planprosess som har foregått over en lang periode og det ble antatt at det

ville være en rekke faktorer som både påvirket gjennomførelsen av medvirkningsprosessene samt det endelige vedtaket i saken.

Som det allerede er redegjort for er medvirkning noe som er lovfestet og det er en demokratisk ordning som skal benyttes i alle planprosesser i norske kommuner. Samtidig ble det redegjort i introduksjonen at det finnes utfordringer knyttet til medvirkning og gjennomførelsen av prinsippet i planprosesser. Ved å velge et case som har pågått over lengre tid og hvor man hadde stor grad av private aktører som deltok gjennom medvirkningsprosesser antas det at man vil kunne avdekke egenskaper i prosessene som belyser hvordan prinsippet fungerer i praksis.

6.3 Generalisering av funnene

Når man benytter seg av kvalitativ metode, og da spesielt casestudier, er det omdiskutert om resultatene kan generaliseres eller ikke. Noen argumenterer for at siden man studerer en spesifikk case vil ikke det kunne fortelle noe om andre caser, men Yin (2014, s. 40) argumenterer for at generalisering kan gjøres på to måter: statistisk og analytisk. I statistisk generalisering trekker man slutninger om resten av populasjonen på bakgrunn av empiriske data fra et utvalg av den gitte populasjonen, mens i analytisk generalisering vil man kunne bruke de empiriske funnene til å belyse teoretiske konsepter og perspektiver. Det betyr at for denne studien vil de empiriske dataene kunne brukes til å analysere det teoretiske perspektivet om institusjonell organisasjonsteori med fokus på Scotts tre pilarer gjennom å modifisere, bekrefte eller avkrefte.

I tillegg argumenterer George og Bennett (2005, s. 17) at man må slutte å se på caser som kun enkelthendelser, og heller anse se dem som et tilfelle av en større klasse av hendelser eller tilfeller. En klasse av hendelser eller tilfeller forklarer de viser til et fenomen som er av teoretisk interesse, og det betyr at casen settes inn i en teoretisk og faglig sammenheng som kan være beskrivende for andre hendelser.

Ved å bygge på Scott (2013) institusjonell teori om en organisasjons tre pilarer for legitimitet, ønsker studien å bidra til å kunne si noe om hvordan medvirkningsprosesser blir gjennomført i praksis i et demokrati, og da også avkrefte eller bekrefte funn gjort av tidligere

studier på temaet. I tillegg ønsker studien å bidra til å tilføye kunnskap og innsikt om et demokratisk prinsipp som berører fundamentale statsvitenskapelige spørsmål.

6.4 Datainnsamling: Dokumentanalyse og intervjuer: hvorfor velge

For en studie er innhenting av data fundamentalt viktig, siden det vil være informasjonsgrunnlaget i studiens analyse (Grønmo, 2017, s. 133). I studien ble det valgt å benytte to former for datainnsamling: intervjuer og dokumentanalyse. Det kommende kapittelet redegjør for valg av datainnsamling, samt hvordan datainnsamlingen ble gjennomført.

6.4.1 Intervjuer

For å kunne forstå og forklare medvirkningsprosessene i vedtaket om Blomsbukta ble det gjennomført åtte intervjuer av aktuelle aktører knyttet til caset. Valg av intervju som datakilde var basert på at det er godt egnet til å få innsikt i informantens egne tanker, erfaringer og følelser siden det fremskaffer fyldig og beskrivende informasjon (Dalen, 2004, s. 15). Valget ble og underbygget av at man i case ønsker å forstå og belyse handlinger og prosesser, og intervju er da en egnet datakilde for det formålet siden metoden fokuserer på opplevelsesdimensjonen til informanten (Dalen, 2004, s. 17).

I forarbeidene til intervjuene var problemstillingen allerede satt. Samtidig er et premiss i intervjuer som datakilde er at informantens forståelse er i fokus (King & Horrocks, 2012, s. 26), og det samsvarer med studiens ønske om å forstå medvirkningsprosesser i planprosesser. I tillegg ble det i forarbeidene besluttet at strukturingsgraden semi-strukturert intervju ville være best egnet for å belyse studiens tema. Semi-strukturerte intervjuer legger til rette for at spesifikke temaer skal tas opp under intervjuet, men gir også rom for fri samtale med informanten. Effekten av fri samtale under intervjuet er at det vil kunne gi informanten mulighet til å reflektere over egne erfaringer og meninger knyttet til studiens tema (Tjora, 2017, s. 113). Samtidig tilrettelegger semi-strukturerte intervjuer for at det er spesifikke temaer som skal tas opp (Dalen, 2004, s. 29), og det gjorde det mulig å kontekstualisere Scotts tre pilarer til spesifikke spørsmål. Før utvelgelsen av informanter hadde jeg en formening om hvilke grupper det var ønskelige å intervjuer, og disse var

offentlige ansatte i planadministrasjonen, politikere, utbygger og medlemmer fra aksjonsgruppen «La Blomma leve!». På bakgrunn av dette ble det utarbeidet fire ulike intervjuguides (se vedlegg) for hvilken rolle i planprosessen informantene hadde. Utviklingen av intervjuguidene begynte med å kategorisere Scotts tre pilarer og kontekstualisere dem. Dette førte til at det ble en tredelt fordeling på spørsmål knyttet til offentlige reguleringer henholdsvis til den regulative pilaren, normer og verdier henholdsvis til den normative pilaren og kulturelle aspekter knyttet til den kulturelt-kognitive pilaren. Hver og en av intervjuguidene hadde ulike spørsmål knyttet til de ulike temaene sett ut ifra hvilken posisjon informantene hadde i saken. Eksempelvis inneholdt temaet om offentlige reguleringer i intervjuguiden til offentlig ansatt spørsmål knyttet til arbeid for å sikre medvirkning etter lovverket, mens i intervjuguiden til beboere ble det stilt spørsmål om hva slags kunnskap informantene hadde til kravet om medvirkning før saken startet. Begrunnelsen for å ha ulike intervjuguides var at informantene ville ha ulike kunnskapsgrunnlag i og forståelse av saken sett ut ifra posisjonen de hadde. I utarbeidelsen av intervjuguiden ble det lagt fokus på at spørsmålene skulle være av åpen og utforskende karakter, slik at det la til rette at informantene kunne dele sine erfaringer og forståelse av hvordan medvirkningsprosessen var gjennomført.

I utvelgelsen av informanter var det et ønske å ha en representasjon fra alle parter i saken, det vil si offentlig ansatt, utvikler og beboere, slik at studiens tema ville kunne belyses fra alle sider. Denne tanken er grunnleggende i intervju som metode og øker reliabiliteten i denne studien, siden de innsamlede dataene skal brukes for å forstå en sammenheng utover informantene som individer (Tjora, 2017, s. 115). For å finne aktuelle informanter ble protokoller fra Kristiansand kommune, artikler fra regionsavisen Fædrelandsvennen samt snø-ball-metoden benyttet. Ved å gå gjennom kommunale protokoller knyttet til vedtaket om Blomsbukta fikk jeg oversikt over hvilke offentlige ansatte som hadde en rolle i vedtaket, samt beboere som hadde uttalt seg i høringer. Ved å også gå gjennom avisartikler skrevet av regionsavisen kunne det kontrolleres hvilke av beboerne som hadde hatt en delaktig rolle i medvirkningsprosessene, og ikke bare møtt opp på et av møtene eller sendt inn ett høringsinnspill i løpet av perioden saken hadde pågått. Etter å ha fått en oversikt over aktuelle informanter både fra offentlige ansatte og beboere, ble det sendt ut mail til de aktørene som ble ansett som mest relevante med informasjon om studien og hva et intervju

ville innebære. Flere aktører takket ja, noen sa nei, og noen henviste til andre mulige informanter de mente kunne være relevante. Sistnevnte har i litteraturen navnet snøballmetoden, og var en metode som var forventet og ønsket i utvelgelsen av informanter. Metoden innebærer at man gjennom aktuelle informanter får tips om andre aktuelle informanter man ellers ikke hadde viten om eller tenkt på å intervju, og visualiseres som en snøball som ruller og blir større desto flere informanter man får vite om (Cohen & Arieli, 2011, s. 424). Valg av informant fra utbyggers side ble gjort ved å finne en sentral aktør i Blomsbukta Utvikling AS, og ta kontakt for å høre om personen ønsket å stille. Gjennom prosessen med å finne informanter endte studien opp med til sammen 8 informanter, hvorav fire hadde vært delaktige i aksjonsgruppen «La Blomma Leve!», tre informanter hadde stilling i Kristiansand kommune og hadde tilkobling til saken (to politikere og en fra planadministrasjonen) og en informant fra Blomsbukta Utvikling AS.

Utførelsen av intervjuene ble hovedsakelig gjort fysisk, utenom ett som ble gjennomført over videosamtale grunnet ønske fra informanten. Det var ønskelig å benytte såkalte ansikt-til-ansikt intervjuer, siden det åpner opp for dynamisk, tett og informasjonsrik kommunikasjon (Jacobsen, 2018, s. 147). Ved bruk av ansikt-til-ansikt intervju var det også et ønske om å få informantene til å være mer avslappet, slik at de følte seg komfortable med å dele personlige erfaringer og tanker om prosessen (Tjora, 2017, s. 118). En utfordring når man benytter semi-strukturerte intervjuer er at man må forholde seg til to motstridende hensyn, nemlig hvordan få tak i informantens subjektive posisjon og samtidig holde en viss struktur (Tjora, 2017, s. 118). For å løse denne utfordringen ble det valgt å sende over en forenklet intervjuguide til hver og en av informantene, slik at de visste hvilke temaer jeg ønsket å gå gjennom under intervjuet. Med forenklet intervjuguide menes det at informantene ble tilsendt en intervjuguide med de overordnede temaene og konkrete spørsmål uten notater. Dette la en viss føring for informantene, og det ble antatt at det kunne hjelpe informantene med å forbedre seg og eventuelt reflektere over de spørsmålene som var tilsendt dem. Samtidig var jeg opptatt av å legge til rette for at intervjuene ble gjennomført som en samtale, hvor oppfølgingsspørsmål knyttet til det informantene sa ble stilt. Valg av intervjulokasjon ble hovedsakelig valgt av informantene selv ved at jeg spurte om hvor det var best for dem å møtes. Dette valget ble gjort på bakgrunn av at lokasjon har

mye å si for hvor komfortable informanten vil være under intervjuet, og da også hvor komfortable de vil være med å snakke fritt om sine tanker og erfaringer (Fujii, 2018, s. 54).

6.4.2 Dokumentanalyse

For å supplere dataene innhentet fra intervjuer benytter studien dokumentanalyse som sekundærdata. I en dokumentanalyse analyserer man dokumentarisk materiale med sikte på å få fram relevant informasjon om de forholdene man studerer (Grønmo, 2017, s. 134). I denne formen for kvalitativ innholdsanalyse blir ordet dokument brukt for alle slags typer skriftlige kilder, noe som betyr at dokumenter kan ha stor grad variasjon av innhold og form (Grønmo, 2017, s. 175).

For studien vil dokumentene som analyseres være casespesifikke, som betyr at det er dokumenter direkte knyttet til vedtaket om Blomsbukta. Tjora (2017, s. 183) viser til at casespesifikke dokumenter gir oss informasjon om et saksforhold nedtegnet på et spesielt sted samt et spesielt tidspunkt. En fordel studien hadde når det kom til dokumentdata var at det hovedsakelig ville benyttes offentlige dokumenter fra saksgangen i kommunen. Det betød at dokumentene ville være under offentlighetsloven (2006, §3) som lovfester at saksdokument, journaler og likende register for organer skal være åpne for innsyn, så lenge ikke annet følger av lov eller forskrifter. For Kristiansand kommune publiseres alle saksdokumenter og protokoller som er under offentlighetsloven §3 i en database kalt Politisk agenda. Dette gjorde det mulig å søke helt tilbake til 2008 for å finne det første saksdokumentet om Blomsbukta og systematisk gå gjennom hvordan saken utløpte seg politisk.

Yin (2014, s. 106) trekker fram at dokumentanalyse som sekundærdata for intervjuer har flere fordeler. Først og fremst er dokumenter stabile, som vil si at de ikke endrer seg. I denne studien ble det hovedsakelig benyttet offentlige dokumenter og noen avisartikler, og det betyr at dersom noen ønsker å gå gjennom dokumentene eller gjennomføre replikasjonsstudier vil de ha tilgang til de benyttede dokumentene. For det andre vil dokumenter kunne verifisere informasjon hentet fra intervjuer (Yin, 2014, s. 107). Siden studien hovedsakelig benytter politiske saksdokumenter fra kommunen, vil dette kunne underbygge eller motsi påstander som har kommet fra informantene. Dette vil føre til økt

relabilitet i studien. For det tredje fungerer dokumentene benyttet i studien til bedre spesifisering av sakens gang i form av at de er presise i form av dato, aktører og konkrete detaljer. Mennesket er ikke alltid like gode til å huske spesifikke hendelsesforløp eller detaljer, og ved bruk av dokumenter vil studien kunne innhente informasjon som informantene enten ikke husker eller ikke ønsket å gå inn på.

Samtidig må man være klar over at dokumentanalyse kan være preget av skjevhet. Siden det er forskeren selv som velger hvilke dokumenter som skal analyseres kan det føre til at dokumentene er i favør av hva forskerens egne oppfatninger eller tolkninger er (Yin, 2014, s. 108). For denne studien ble denne utfordringen minsket på grunn av formen offentlige dokumenter har, som er av beskrivende form av hendelsesforløpet i et vedtak. De er sjeldent preget av personlige eller subjektive meninger eller tolkninger, og det er svært tydelig når det er personlige meninger som blir sitert. Samtidig vil ikke dette nødvendigvis være tilfelle i avisartikler som benyttes i analysen. Selv om journalister har en yrkesstolthet hvor nøytralitet i saken står sterkt, vil subjektiviteten kunne påvirke hvordan saken fremmes. På bakgrunn av dette ble det hovedsakelig fokusert på faktaene som ble nevnt i artiklene, og ikke argumentasjonen.

6.4.3 Personvern og etiske hensyn

Når man gjennomfører kvalitative studier med intervju som datagrunnlag er det viktig å handle etter lovfestede krav samt etiske hensyn knyttet til metoden. Dette gjøres ikke bare for å bevare rettighetene til informantene, men det gjøres og for å opprettholde de etiske prinsippene samfunnet stiller til forskning og datainnsamling (Dalen, 2004, s. 111).

Siden prosjektet skulle benytte seg av personopplysninger ble det meldt inn til Sikt, og forespørsel om å delta eller gjennomførelse av intervjuene ble ikke gjort før prosjektet var godkjent. Etter klarsignal fra Sikt ble informantene kontakten enten gjennom e-post eller telefon med forespørsel om å delta på intervju for prosjektet. De fleste henvendelsene ble gjort gjennom e-post, men for noen informanter lå ikke denne informasjonen ute og de ble derfor kontakten over telefon. For de informantene som ble kontakten over e-post ble det vedlagt et informasjonsskriv som redegjorde for prosjektets formål, behandling av personopplysninger og informantens rettigheter. For de informantene som ble kontaktet over telefon ble det redegjort for hvorfor jeg tok kontakt med dem under den første

telefonsamtale, og etter de meddelte at de ønsket å stille til intervju fikk de informasjonsskrivet tilsendt over e-post. Begrunnelsen for å benytte informasjonsskriv er at informantene kan på bakgrunn av skrivet kan gi et informert samtykke. Informert samtykke betyr at informanten på forhånd er orientert om alt som angår deres deltagelse i forskningsprosjektet (Dalen, 2004, s. 112). I tillegg var det et ønske om at informasjonsskrivet ville føre til at informantene følte seg trygge om temaet de skulle intervjues om og at de følte seg trygge på at personopplysningene deres ville bli behandlet etter regelverket.

De fleste intervjuene ble avtalt å gjennomføres en uke eller mer etter den første kontakten, og informantene fikk tilsendt intervjuguide og kopi av samtykkeerklæring noen dager før intervjuet skulle finne sted. Valget om å sende intervjuguide i forkant er ikke uvanlig siden det forbedrer informanten til å reflektere over temaet i forkant, men sett fra et etisk perspektiv ville det og føre til økt trygghetsfølelse hos informantene under selve intervjusituasjonen ved at de visste de grunnleggende spørsmålene jeg kom til å stille. Kopien av samtykkeerklæringen ble tilsendt informantene slik at de kunne forberede seg på og vurdere hva de ønsket å gi samtykke til i forkant av selve intervjusituasjonen. Kopien av samtykkeerklæringen innehold informasjonsskrivet som informanten allerede hadde fått slik at informanten kunne se hva samtykke betød i en helhet. Ved å sende kopi av samtykkeerklæring i forkant av intervjuene kunne informantene gi et fritt samtykke, hvor informanten verken var påvirket av ytre press eller begrensninger av personlig handlefrihet (Dalen, 2004, s. 112). Samtidig var det to intervjuer som ble gjennomført dagen etter informantene ble kontaktet, og da var jeg opptatt av å gå gjennom informasjonsskrivet og samtykkeerklæringen steg for steg med dem før intervjuet startet slik at informanten kunne stille spørsmål, og for å være sikker på at informanten forstod formålet med prosjektet og behandlingen av dataene.

Under selve gjennomførelsen av intervjuene ble det benyttet diktafon for å ta opp intervjuet. Både en fysisk diktafon lånt fra biblioteket på Universitet i Agder og diktafon gjennom nettskjema-diktafon mobilapp ble benyttet for å sikre at ikke noe gikk galt under datainnhenting, og informantene ble informert om årsaken. Informantene ble da også minnet på at de hadde rett til å trekke seg underveis i prosjektet slik de ble informert om i

informasjonsskrivet. Ved å minne informantene om at de kunne trekke seg underveis ble også gjort for å sikre at informantens trygghet. Tjora (2017, s. 176) viser til hvordan noen informanter kan føle de svikter intervjueren dersom de ombestemmer seg, og at det derfor er intervjuerens ansvar å tydeliggjøre retten informantene har. I tillegg ble informantene informert om at dersom det i løpet av intervjuet ble stilt oppfølgingsspørsmål som de ikke følte seg komfortable med å svare på, eller i ettertid ikke ønsket skulle brukes i studien, hadde de rett til å si ifra om dette. Dette ble det spesielt fokusert på når gruppen av informanter fra aksjonsgruppen skulle intervjues, siden vedtaket om Blomsbukta var knyttet til sterke følelser. Ingen av informantene valgte å benytte muligheten til å trekke seg, og i ettertid tok ingen kontakt for å trekke tilbake informasjon de meddelte under intervjuet.

Varigheten på intervjuene var på et sted mellom 30 til 60 minutter, utenom ett som varte i over en time. Utgangspunktet i intervjuene var intervjuguiden, og da den ble utviklet var antall spørsmål et aktuelt tema siden det ville legge føringen på hvor lang tid intervjuene kom til å ta. På bakgrunn av dette ble hadde ikke intervjuguidene mer enn 16 spørsmål. Samtidig er det i intervjusituasjonen en nødvendig forutsetning at man som intervjuer lar informantene få tid til og fortelle om sin opplevelse og sine tolkninger (Dalen, 2004, s. 37), og det er en forklaring på hvorfor varigheten på intervjuene varierte.

Etter intervjuene var gjennomført ble de innsamlede dataene lagret på to forskjellige måter. Lagringen av data tatt opp på den fysiske diktafonen ble gjort på Microsoft OneDrive tilknyttet personlig studentbruker som er passord-beskyttet, jrf. Universitet i Agders retningslinjer om personopplysninger i studentprosjekter (2023). Etter hvert intervju hadde blitt gjennomført ble lydfilen direkte lastet opp fra diktafon til serveren, med en koding som viste til rekkefølgen av intervjuene henholdsvis som intervju1, intervju2 etc. Da diktafonen ble levert tilbake til biblioteket på slutten av studien ble alle opptak slettet etter retningslinjene for personvern. Dataene samlet inn gjennom diktafon-appen ble direkte sendt til Nettskjema sin serverer etter intervjuet var gjennomført. På lik linje som OneDrive er serveren passord-beskyttet ved at det benyttes personlig studentbruker for å få tilgang til dataene.

Intervjuene ble i ettertid fullstendig transkribert. En utfordring i transkribering er at man ikke alltid vet hva som er de viktige temaene som kommer fram under intervjuet eller hva som er hensiktsmessig detaljeringsnivå (Tjora, 2017, s. 173). En fordel knyttet til utviklingen av intervjuguide var at det var lagd en intervjuguide i forkant for min egen del med spørsmål inndelt etter teorien, dvs. Scotts tre søyler. Denne intervjuguiden inneholdt de samme spørsmålene som intervjuguiden til informantene inneholdt, og det var derfor mulig å kategorisere svarene mens jeg transkriberte. I tillegg benyttet jeg en detaljer transkribering, og la inn egne kommentarer som kontekstualiserte hva eller hvem informanten refererte til. Samtidig var jeg opptatt av å anonymisere referatene som ble lagt inn dersom jeg anså det som nødvendig.

Siden Blomsbukta var et offentlig vedtak med en rekke offentlige dokumenter som både nevnte offentlige og private aktører, samt at det hadde blitt skrevet mye om i media, så var det utfordring knyttet til anonymisering. I samtykkeerklæringen var det et felt hvor informanten kunne bestemme om opplysningene om dem ble publisert slik at de kunne gjenkjennes indirekte gjennom den rollen de hadde hatt i saken. I noen tilfeller er det umulig å garantere anonymitet, og da spesielt med studier hvor enkeltcaser benyttes (Tjora, 2017, s. 177). Siden caset i studien klassifiseres som en studie hvor det er umulig å garantere anonymitet, så ble dette feltet i samtykkeerklæringen gått nøye gjennom med hver enkelt informant. Dette ble ikke bare gjort for at informantene kunne gi et informert samtykke, men det ble også gjort for å kunne ta etiske hensyn som måtte tas fra min side i etterkant av intervjuene. Jeg informerte alle informantene om at siden caset var velkjent i området der de jobbet og bodde, og siden offentlige dokumenter lå tilgjengelig, ville det være mulig å skjønne hvem jeg hadde snakket med, men at jeg hadde som mål å anonymisere på best mulig vis. Det var spesielt viktig for meg å være sikker på at informantene fra aksjonsgruppen og utvikler forstod dette, siden de er private aktører som ikke nødvendigvis har det samme kunnskapsgrunnlaget som politikerne og kommunens administrasjon. Etter informantene forstod hva det innebar å kunne identifiseres indirekte fikk de muligheten til å få tilsendt sitatsjekk dersom de ønsket. Til slutt ble det informert om at informantene kunne ta kontakt dersom de kom på spørsmål knyttet til studien i etterkant av intervjuene.

7.0 Analyse og diskusjon

7.1 Den regulative pilaren i medvirkningsprosessen

Den regulative pilaren viser til hvordan lov- og regelgivende strukturer regulerer og begrenser oppførsel (Scott, 2013, s. 59), og sett fra studiens problemstilling «*hvordan kan medvirkningsprosessen i vedtaket om Blomsbukta beskrives og forstås?*» vil Plan- og bygningsloven (2008) være den sentrale strukturen som regulerer hvordan medvirkningsprosessene gjennomføres av kommunen og utbygger. De kommende kapitlene vil analysere hvordan medvirkningsprosessen så ut i praksis samt hvordan lovverket legger føringer på hvordan kommunen og utbygger gjennomfører medvirkningsprinsippet sett ut fra caset. Dette blir gjort for å belyse hvordan regelverket påvirket medvirkningsprosessene i Blomma-saken.

7.1.1 Medvirkningsprosessene i Blomma-saken

I dette kapitlet vil det analyseres i hvilken grad Kristiansand kommune og utbygger planla medvirkning, men og den faktiske medvirkningen som ble gjennomført. Som tidligere nevnt legger Plan- og bygningsloven juridiske føringer for kommuners tilretteleggelse og gjennomførelse av medvirkning i planprosesser. Det er derfor nødvendig å gå gjennom sakens gang fra 2008 og fram til siste sluttbehandling, for å se hvor kommunen planla medvirkning og hvor medvirkning faktisk fant sted.

Et naturlig sted å starte for å forstå medvirkningsprosessen i Blomsbukta er å se på hvordan kommunen og utbygger la til rette for medvirkning, og allerede 5. mai 2008 avholdt Byutviklingsstyret et informasjonsmøte om byggeplanene på Blomma (Kristiansand byutviklingsstyre, 2009). Det må poengteres at den nye Plan- og bygningsloven (2008) trådte i kraft 1. juni 2009, og dermed gjaldt Plan- og bygningsloven (1985) da informasjonsmøtet fant sted. Samtidig krever Plan- og bygningsloven (1985, §27-1) at kommunene tilrettelegger for aktiv medvirkning fra beboere og aktuelle næringsdrivende når områder med allerede eksisterende bebyggelse skal reguleres og omreguleres. Det betyr at selv om den nye Plan- og bygningsloven skjerpet fokuset på medvirkning, var det lovpålagt av kommunen å tilrettelegge for aktiv medvirkning. På informasjonsmøte ble Lisø Bygg og Eiendom sitt forslag om 65 leiligheter inkludert parkeringsplasser presentert for kommunen. Problemet

med informasjonsmøte var at ingen naboer eller berørte interesser ble informert om at møte skulle finne sted, og det tok 14 dager før naboene i det hele tatt ble kjent med at et slikt møte hadde funnet sted. Som en reaksjon ble det sendt inn en merknad med over 30 underskrifter fra berørte interessenter, hvor det vises til at informasjonen de til slutt fikk var fra utbyggers PowerPoint-presentasjon fra informasjonsmøte de ikke ble invitert til (Kristiansand byutviklingsstyre, 2009). I Kristiansands kommune offentlige saksdokumenter nevnes verken informasjonsmøte eller kritikk knyttet til manglende involvering av naboene, men det refereres til merknaden naboene sendte inn:

«Melding om oppstart av reguleringsarbeid ble varslet 27.06.2008 med frist 14.08.2008. Fordi det ikke er laget noen planbeskrivelse, er heller ikke merknadene oppsummert og kommentert. Plan- og bygningsetaten ønsker likevel å presentere hovedtrekkene i merknadene som har kommet fra naboer og berørte.» (Kristiansand byutviklingsstyre, 2009).

Sett fra Plan- og bygningsloven (1985, §27-1) vil det kunne argumenteres at Kristiansand kommune allerede i 2008 brøt med kravet om at *«ved regulering og omregulering av områder med eksisterende bebyggelse skal kommunen legge forholdene til rette for aktiv medvirkning fra de som bor i området eller driver næringsvirksomhet der»*. Ved å holde et informasjonsmøte om byggeplanene hvor kun utbygger ble invitert og fikk presentere planene sine uten at noen berørte interesser ble informert, vil man kunne si at kommunens planlegging ikke tilrettela for medvirkning slik loven tilsier.

Da saken kom opp igjen i 2012, etter eierskifte til brødrene Nordmo og et forslag om 35 boliger, inviterte kommunen for første gang til medvirkning gjennom å utføre en befaring på området (Damsgaard, 2012). Resultatet endte med avslag på forslaget fra utbygger, men samtidig åpnet byutviklingsstyret for at et revidert forslag kunne fremmes fra utbygger dersom gitte bearbeidelser var møtt. Befaring som medvirkningsmetode anses å kunne gi effektive og nyttige inspill siden det gir aktørene mulighet til å fysisk forstå hvor og hvordan planene kommer til å påvirke området (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014), og det kan man mulig se effekt av i sluttbehandlingen siden noen av bearbeidelsene utvalget satte ned samstemte med hva naboene tidligere hadde tatt opp. For det første måtte trafikksituasjonen for myke trafikanter bearbeides (Kristiansand byutviklingsstyret, 2012). Trafikksituasjonen ble og nevnt under befaringer hvor flere av naboene kommenterte

at det var et vanlig syn å se voksne og barn sykle i gatene, og de stilte seg kritisk til økt trafikk som følge av planene (Damsgaard, 2012). Man kan anta at en årsak til bearbeidelsen er knyttet til reguleringer i lovverket jf. tålegrensen i grannelova (nabolovent) (1961, §2) som legger krav til utforming som kan skade naboeiendommer, men det at naboene poengterte en mulig negativ effekt av planene som samsvarte med lovgivningen kan ha underbygget kravet kommunen satte. Et annet bearbeidingspunkt som ble nevnt var spørsmålet om 35 boenheter fortsatt var for mye. I tillegg vant naboene ved at kommunen fastslo at turstien til Trollkjerringheia, eksisterende lekeplass og grønnstruktur måtte innarbeides i planene (Kristiansand byutviklingsstyret, 2012). I denne runden i Blomma-saken kan man se bevis på hvordan Kristiansand kommune la til rette for medvirkning i en viss grad. Ved å utføre en befarings ga de naboer og interessenter mulighet for medvirkning, og man kan se antydninger til at informasjonen fått gjennom befarings påvirket utfallet i saken. Samtidig kan et motargument være at bearbeidelsespunktene kommunen kom med var direkte fastslått av regulerende strukturer knyttet til lovfestede krav til utbygging, og at argumentene beboerne delte under medvirkningsprosessen kun var tilfeldig like det lovent krever. En begrunnelse for argumentet er at i sluttbehandlingsdokumentet nevnes verken befarings eller innspill til planarbeidet, og det antas at det ville vært i kommunens favør å nevne at de hadde tatt beboerne sine meninger i betraktning.

I løpet av 2017 hadde tomten fått enda et nytt eierskifte til Blomsbukta Utvikling AS og samarbeidspartnerne Mur i Sør og Aamodt Hus, og juli året etter ble det sendt ut et nytt planforslag med 40 boenheter. Det ble vedtatt i by- og miljøutvalget med 5 mot 4 stemmer å legge prosjektet ut på høring (Damsgaard, 2018a), men i september 2018 ble forslaget avvist i samme utvalg. I saksdokumentene i sluttbehandlingen har medvirkning et eget avsnitt hvor det redegjøres at:

«Tidlig i planprosessen har det vært avholdt dialogmøte med naboer som eier tilgrensende eiendommer ... Plan-, bygg- og oppmålingsetaten har hatt flere møter med naboer i løpet av planprosessen. Naboene var spesielt opptatt av følgende tema: tap av utsikt, sprengningsskader og geologi, trafikkforhold og støy fra tekniske installasjoner.» (Kristiansand planavdeling, 2018a).

Samtidig kunne ikke noen av informantene som deltok i studien huske å ha blitt invitert på dialogmøter, men i kommunens saksdokumenter er høringsuttalelser vedlagt i

sluttbehandlingen. Til sammen var det 10 merknader fra naboer og berørte interessenter som hadde blitt sendt inn til Plan-, bygg- og oppmålingsetaten, og alle argumenterte sterkt mot planforslaget (Kristiansand planavdeling, 2018a). I sluttbehandlings oppsummering ble det ikke nevnt å ta de innsendte merknadene i etterretning, og dialog med naboer ble kun nevnt en gang utenom avsnittet om medvirkning. Sett ut ifra minstekravet i lovverket brøt ikke Kristiansand kommune med medvirkningskravet, men det ble ikke gjennomført noen ekstra medvirkningsmetoder slik det også oppfordres til i lovverket.

En måned etter at forslaget ble avvist, ba Kristiansands ordfører på vegne av bystyret administrasjonen om å fremme saken på nytt for by- og miljøutvalget og det ble da sendt ut et brev til naboer og berørte fra Kristiansand kommune. Bakgrunnen for å fremme saken på nytt var på bakgrunn av at to tomter som lå ovenfor planområdet hadde blitt solgt og skulle utvikles med ny bebyggelse (Kristiansand planavdeling, 2018b). I brevet, datert 30.10.18, som ble sendt ut til naboene ser man flere medvirkningsmetoder som Kristiansand kommune legger til rette for. For det første informerer kommunen om en høringsperiode fra 02.11.18 til 14.12.18, og poengterer at «det er nå du som berørt part har mulighet til å påvirke hvordan planen blir til slutt. Derfor er det viktig at du kommer med dine kommentarer i løpet av høringsperioden» (Kristiansand planavdeling, 2018b). I dette tilfellet dekket Kristiansand kommune minimumskravet til medvirkning ved å direkte formulere hva de berørte kan gjøre for å påvirke utfallet av saken og at det er hensikten med høringsperioden, samtidig som de er tydelige på tidsperioden dette kan gjøres i. Dette samsvarer med de lovpålagte kravene og reguleringene i PBL (2008, §5-2) som krever en høringsperiode til fastsatt frist. Nederst i brevet informerer kommunen om folkemøte og befaring, og argumenterer at disse medvirkningsmetodene benyttes på bakgrunn av at planforslaget har utløst stort engasjement. Dato og tid for folkemøte er satt i brevet, men tid for befaring er ikke satt og det informeres om at «naboer og berørte vil da få tilsendt invitasjon til å delta i god tid før befaringen» (Kristiansand planavdeling, 2018b).

Da kommunen arrangerte folkemøte den 28.11.18 etter arbeidstid møtte nærmere 100 personer opp (Østtveit, 2018). Hensikten ved å benytte folkemøter som medvirkningsmetode er at det kan skape et bredere grunnlag for løsninger ved at man innhenter eksterne innspill, forslag og ideer til utbyggingsprosjekter (Nordahl, 2014, s. 180).

Samtidig må man vurdere hvem som møter opp på folkemøter, og det argumenteres at denne type medvirkningsmetode kun appellerer til en liten del av innbyggerne (Kommune- og fylkesinndeling, 2018). Med tanke på hvor mange som møtte opp på folkemøte kan det antas at rekkevidden av innbyggerne var større enn normalt, men hvem sin fortjeneste for oppmøte er usikkert. Kommunen la til rette for medvirkning gjennom å arrangere et folkemøte, men sendte kun informasjon aktører som de var lovpålagt å informere. På en annen side kan det antas at det store oppmøte hovedsakelig var grunnet naboenes mobilisering gjennom facebookside «La Blomma leve» samt at de delte ut selvlagde flygeblader med informasjon om saken.

Neste runde i saken var ikke før 2021, og kommunen arrangerte en ny befaringsrunde som fant sted to uker før saken skulle behandles på nytt i by- og stedsutviklingsutvalget. På befaringsrunden var det 80 privatpersoner som møtte opp (Damsgaard, 2021b), inkludert tre av studiesinformanter. Et hovedpoeng med medvirkning, som befaringsrunde er en metode for, er at innbyggerne skal kunne si sine meninger om byggeplaner, men en informant forklarte at hen ikke satt igjen med det inntrykket:

Vi ble jo invitert på befaringsrunde, men det blir jo veldig skjevt. Det er jo helt feil vekt da, på et vis. For da kommer jo utbygger med plakater og tar halve rommet ... Jeg følte ikke det ga noe effekt i det hele tatt, vi kunne like så godt vært foruten.

En annen informant som deltok på befaringsrunden satt heller ikke igjen med en følelse av å bli hørt på befaringsrunden og fortalte: «vi opplevde veldig ufin oppførsel fra flere politikere på befaringsrunde, hvor de liksom bare "slutt å bråk"». Opplevelsen informantene hadde av at politikerne ikke hadde fokus på å høre på hva som ble argumenter for på befaringsrunden støttes opp av en tredje informants tanker:

De har sikkert gitt beskjed til det antall mennesker de skal gi beskjed til. Men når da befaringsrunden består av en gruppe mennesker som fremstår som at de har bestemt seg langt på vei allerede. Og som ikke har tid til spørsmål og sier «vi har ikke tid til spørsmål, for nå går bussen tilbake». Ja, det hele tok 20 minutter. Da har de kanskje gjort det de skulle formelt, men ikke reelt.

Det framstår dermed fra intervjuene med informantene om at politikerne som deltok på befaringsrunden ikke virket interessert i å høre på innbyggernes meninger om byggeplanene. Samtidig kan en argumentere at det kan ha vært en overveldende situasjon for politikerne

med tanke på det store oppmøte, men og at befaringen fant sted midt under koronapandemien. En informant som jobbet som folkevalgt hadde denne refleksjonen rundt befaringen:

Vi var på befaring og det var under korona ... jeg sov ikke natten før og gruet meg noe helt forferdelig. Og vi hadde flere telefoner med Blomma-aksjonistene, men jeg sa «det er korona ... men jeg vet at det er stort engasjement og at mange vil komme, og vi må klare å holde avstand ... men ikke presse på, og ikke gjøre det om til en demonstrasjon. Det får vi ikke til når det er korona og det er avstandsregler og alle er redde for å sprede smitte». Så det opplevde jeg at de respekterte, og når vi kom så var det mye sånn at folk var plassert rundt omkring.

Det informanten beskriver kan være en forklaring for hvorfor politikerne ble oppfattet som uoppmerksomme eller lite interesserte, siden smittevern og gjennomførelsen av befaringen var utfordrende.

7.1.2 Barn og unge i medvirkningsprosessene

I Plan- og bygningsloven (2008, §5-1) står det eksplisitt at «kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge». Distinksjonen betyr at selv om loven sier det er utbygger som har ansvar for aktiv medvirkning i plansaker fremmet av private, så har kommunen et ansvar for å sikre medvirkning fra disse gruppene.

Gjennom dokumentanalysen av Kristiansand kommunes politiske arkiv ble det kun funnet to saksdokumenter som nevner tilrettelegging av medvirkning for barn og unge, og tidsperioden mellom saksdokumentene er lang. Det første saksdokumentet som nevner medvirkning fra barn og unge er fra sakens begynnelse i 2008, hvor det i et referat fra oppstartsmøte viser til at Barn og unges representant var til stede (Kristiansand byutviklingsstyre, 2009). Barn og unges representant i Kristiansand kommune har som funksjon å sikre at lovens krav opprettholdes i arealplanleggingen, og deltar fast i by- og stedsutviklingsutvalget med tale- og forslagsrett (Kristiansand kommune, 2022).

Oppstartsmøter er lovfestet gjennom Plan- og bygningsloven (2008, § 12-8), og skal inneholde et planinitiativ hvor det blant annet skal redegjøres for planlagt medvirkning. Dokumentanalysen viser at Kristiansand kommune fulgte de lovfestede kravene til å sikre

aktiv medvirkning fra barn og unge i starten av prosessen ved å ha Barn og unges representant til stede. I et intervjuet av en fra kommunens administrasjon viser informanten til at Kristiansand kommune i dag ivaretar barn og unges stemme gjennom medvirkning i form av lovpålagte råd kommunen har:

Vi har rådet for funksjonshemmede, vi har eldrerådet, vi har studentrådet og ungdomsbystyre. De fire er jo alltid høringsparter i sakene våre. Også blir de valgt ut gjennom planen for medvirkning som vi legger i hver enkelt sak. I spesielle saker, der vi ser at de er en særskilt målgruppe, da har vi orientering for dem når de har sine faste møter. Dette er lovpålagt råd som har en struktur, samme som med de politiske møtene, med innkalling og faste møter og referater og protokoller. Da blir saken fremlagt og så samler de seg om en uttalelse.

Samtidig fant ikke dokumentanalysen noen andre refereringer eller vedlegg i saksdokumentene som viste til at representanter fra rådene deltok. Det andre saksdokumentet som nevner medvirkning for barn og unge er fra den siste sluttbehandlingen av vedtaket fra 2021, og saksdokumentet er et notat fra utbygger som beskriver medvirkningsmetodene de benyttet på bakgrunn av at det ikke hadde kommet inn innspill fra gruppen i høringsperioden (Kristiansand bystyre, 2021).

Da Kristiansand, Songdalen og Søgne ble sammenslått i 2020 var et fokusområde å forbedre tilretteleggelsen samt gjennomførelsen av medvirkning i planprosesser. Det ble dermed utarbeidet en veileder for medvirkning av nye Kristiansand kommune. Formålet med veilederen var å inspirere til aktiv og bedre medvirkning i planprosessene (Malo, 2021, s. 2). Medvirkningsveilederen førte og til endringer i hvordan kommunen arbeidet med hver enkelt plansak. Utarbeidelsen med veilederen samsvarer med instrumentell planlegging, ved at det utvikles midler i planleggingen for å oppnå best måloppnåelse (Amdam, 2018, s. 249). Informanten fra administrasjonen beskriver prosessen og formålet med veilederen slik:

I 2020 så hadde vi da medvirkning som vårt satsningsområde i forhold til utvikling av egne interne rutiner og måter å jobbe med. Så da lagde vi en medvirkningsveileder som vi bruker i alle saker. Og så har vi da innført rutiner der man skal lage en plan for medvirkning i hver enkel sak.

Tanken bak veilederen var dermed å forbedre kommunens rutiner for det lovpålagte medvirkningskravet, men fra dokumentanalysen finnes det ingen referanser som tilsier at

plansaken for Kuholmsveien ble innlemmet i de nye rutinene selv om det endelige vedtaket ble fattet i 2021. I tillegg til medvirkningsveilederen utviklet den nye kommunen Demokratienheten, som har ansvar for de fire rådene og ansvar for ivaretagelsen av barn og unges interesser i planlegging (Kristiansand kommune, 2023). Ifølge informanten fra administrasjonen deltar representanter fra Demokratienheten i interne møter for nye plansaker. Dette samsvarer og med prinsippene fra instrumentell planlegging om å utvikle midler for å oppnå best måloppnåelse, samt at aktørene helst skal inneha ekspertkunnskap (Amdam, 2018, s. 249), noe representanten da vil ha. Fra dokumentanalysen refereres det i sakens siste sluttbehandling at det ble gjennomført et internt møte i 2018 (Kristiansand bystyre, 2021), og det antas at Demokratienhetens representant deltok. Dette underbygges og av informanten fra administrasjonen som forklarte at:

... vi har jo en som jobber i demokratienheten, som er ansatt for å drive med medvirkningen, spesielt rett og slett mot barn og unge, som vi også bruker i de sakene.

En slutning man kan trekke fra dokumentanalysen er derfor at selv om barn og unge ble inkludert i oppstarten av plansaken samt at Demokratienheten benyttes i interne møter, så er det manglende bevis på at på barn og unge var særlig involvert utover minstekravet i medvirkningsprosessene i Blomma-saken fra kommunens side.

I saksdokumentet fra utbygger hvor det redegjøres for medvirkning fra barn og unge vises det til at utbygger har vært i dialog med en barnehage og to skoler. Utbygger begrunner i saksdokumentet "*Notat medvirkning barn og unge*" at «det å få innspill fra barn- og unge er bra, fordi de ofte tenker på en annen og bedre måte enn oss voksne» (Kristiansand bystyre, 2021). Fra Bamsbo Barnehage redegjør dokumentet at utbygger hadde møte med fagleder og verneombudsrepresentant, Oddemarka ungdomsskole ble representert av en elevrådskontakt samt dialog med elever og på Wills Minne Barneskole ble det snakket med en elevrådskontakt, to elever fra klasse 6 og to elever fra klasse 7. Innspillene fra møtene hadde noen ulike fokusområder, men det var og noen innspill som gikk igjen hos alle: fortau i Kuholmsveien, tursti til Trollkjerringheia, sti mellom Kuholmen og Galgeberg, kvartalslekeplass og piknikpark (Kristiansand bystyre, 2021). I sakens sluttbehandling ble fortau i Kuholmsveien, tursti til Trollkjerringheia og kvartalslekeplass inkludert i vedtaket, mens piknikpark og sti mellom Kuholmen og Galgeberg ble fjernet. I tillegg viser

sluttbehandlingen til møtene utbygger har hatt med skolene og barnehagen, og redegjør at innspillene stort sett er innarbeidet i planforslaget (Kristiansand bystyre, 2021). Ved at utbygger utførte undersøkelser og fikk positiv tilbakemelding fra flere ledd i grunnskolen antas det at kommunen så på dette som noe svært positivt i planprosessen med tanke på medvirkningskravet i Plan- og bygningsloven (2008, §5-1).

Ut ifra saksdokumentene framstår det at utbyggers tilrettelegging av medvirkning fra barn og unge i nærområdet var vellykket og godt gjennomført, men fra intervjuene kom det fram at medvirkningsprosessen ikke var like godt gjennomført. Det var hovedsakelig dialogen gjort med elever på Wilds Minne barneskole som ble oppfattet som svært negativ hos informantene. Utbygger på barneskolen hadde i forkant av møtene sendt ut en undersøkelse som barna skulle svare på, hvor det ble redegjort at de ønsket å bygge i området og spurte barna hva de ønsket at skulle inkluderes i plansaken slik at de skulle være fornøyde. Flere av informantene tok opp denne hendelsen i intervjuene, og de informantene som hadde posisjon som berørt i saken var svært kritisk til måten det ble utført på. En informant beskriver hvordan hen oppfattet situasjonen:

Han hadde ... sendt ut undersøkelse til barn på Wilds Minne barneskole. Og der stod det «hvis du kunne få det akkurat sånn som du ønsker deg åssen ville du hatt det?». Og dette var små barn som ikke visste hva de var med på. Så da de ble spurt om lekeplass osv. så visste de ikke at det betydde at det skulle bygges der eller hva det betød.

En annen informant opplevde også situasjonen som kritikkverdig:

Utbygger kontakta noen barn på skolen i nærheten, og spurte hva de ville synes om at det ble gjort sånn og sånn i det området ... og så ble det svaret fra de barna på en måte tatt med videre. Det synes vi var litt rart ... men da var det jo gjort allerede, ikke sant? ... da hadde jo det inntrykket allerede fått lov å feste seg.

Et problem beboerne hadde med at utbygger sendte ut undersøkelsen var dermed at barna ikke kunne gjøre et informert valg, siden de ikke forstod hva det betød å svare på undersøkelsen eller hvilke konsekvenser det faktisk kom til å føre til. I tillegg oppstod det et juridisk spørsmål om dette var lov i det hele tatt, siden ingen av foreldrene visste at undersøkelsen skulle gjennomføres og heller ikke var til stede da den ble gjennomført. En folkevalgt informant mente også at oppførselen fra utbygger var kritikkverdig:

Skal vi lage et nytt prinsipp om at barn ikke har lov til å snakke med noen, hvis ikke foreldre er der? Nei, det er jeg i uenig i ... Men spørsmålet om barn kan bli spurt på skolen «hei, hvem vil du være med og se på noen tegninger og snakke om hvordan det kan bli her i framtiden?» uten at foreldrene har blitt spurt på forhånd eller blitt varslet det syns jeg ikke. Der går en grense for meg.

Utbyggers informant mente i motsetning at medvirkningsprosessen i barnehagen og skolene var veldig bra, men poengterte at de fikk negative tilbakemeldinger fra foreldre:

Så vi som utbygger følte prosessen var veldig bra. Vi fikk tydelige tilbakemeldinger fra barn og unge på hva de ønsket i området ... Flere av disse tiltakene, det som viste seg etterkant, var at deres foreldre var stikk motsatt i synet ... Så det vi ble beskyldt for, det var at vi drev ikke med medvirkning, men påvirkning. Det oppfattet jeg at det ble tilbakevist politisk. Selv om vi hadde politiske motstandere, så oppfattet jeg at vi aldri fikk kritikk for medvirkning. Aldri.

Her vises det motstridende oppfatninger fra informantene med tanke på gjennomførelse av medvirkningsmetoder i Blomma-saken. En informant mener gjennomførelsen av undersøkelsen ikke var innenfor lovverket, mens informanten fra utbygger opplevde ikke å få noe kritikk for hvordan medvirkningen ble tilrettelagt. Det understrekes og at i saksdokumentene hvor møtene ble referert til (Kristiansand bystyre, 2021), ikke nevner noen kritikkverdige kommentarer på hvordan denne spesifikke medvirkningsprosessen ble gjennomført. Siden barn og unge spesifikt er nevnt i medvirkningskravet i Plan-og bygningsloven (2008, §5-1) er det viktig at de ikke bare inkluderes, men at man også hører på hva de mener. Ved at utbygger utførte undersøkelser og fikk positiv tilbakemelding fra flere ledd i grunnskolen antas det at kommunen så på dette som noe svært positivt i planprosessen, men basert på kommentaren fra informanten må man sette et spørsmålstegn til hvorvidt barna gjorde et informert valg. Det står ikke noe i kommunens dokumenter om hvordan undersøkelsene ble gjort eller hva som ble sagt i forkant av innhenting av svar, kun at elevrådene er positive til plansaken. På bakgrunn av informantens informasjon kan det argumenteres at medvirkningsprosessen var for dårlig, og at det var lite kritisk tenkning fra kommunens side da de fikk resultatene fra undersøkelsene.

7.2 Den normative pilaren i medvirkningsprosessen

Det er ikke kun regulative strukturer som påvirker medvirkningsprosesser, men også de normative strukturene. Scotts rammeverk (2013, s 64) ilegger normer og verdier egenskapene til å forstå hvordan ting skal og bør gjøres i institusjonen. Hos aktørene i og rundt kommunen vil de ulike normene og verdiene påvirke medvirkningsprosessen ved at det legger føringer for hvordan ting gjøres samt hva som er foretrukket oppførsel. For å forstå medvirkningsprosessen i Blomsbukta er det dermed nødvendig å analysere aktørenes normer og verdier rundt medvirkning og prosessen.

7.2.1 Normer og verdier knyttet til medvirkning hos administrasjonen og politikere

Når det er snakk om normer og verdier knyttet til medvirkning i Kristiansand kommune er det nødvendig å ta forholdet mellom politikk og administrasjon i betraktning. Dette er fordi de to har forskjellige ansvarsområder og funksjoner i demokratiet. Politikerne har som ansvar å bestemme politikken innhold og ta de overordnede beslutningene, men administrasjonens ansvar er å utføre vedtakene innenfor de gjeldende lovene, reglene og beslutningene (Bjørnå, 2021, s. 1). På grunn av de ulike rollene informantene fra kommunen i studien har er det derfor valgt å analysere og diskutere den normative pilaren sett fra de folkevalgte informantene først og deretter informanten som arbeider i administrasjonen.

Gjennom intervjuene av de folkevalgte informantene deler begge at de mener medvirkning er veldig viktig og nødvendig i samfunnet, også i planprosesser. En informant delte tankene sine rundt hva hen mente personlig, men og hva medvirkning betyr demokratisk da det ble spurt om synet på medvirkning:

Da snakker jeg for meg selv. Jeg mener det er veldig viktig ... og det er en veldig viktig del av demokratiet at folk forstår hva som foregår i samfunnet rundt dem. Og at de får vite om ting før noe er avgjort, eller før noe er bygd. Det er et veldig viktig prinsipp.

Den andre informanten deler det samme synet da samme spørsmål ble stilt:

Medvirkning er viktig og medvirkning må du ha på den rette måten ... jeg synes medvirkning er bra ... synet på medvirkning er absolutt positivt og nødvendig hvis du skal få gode prosesser ... det skulle bare mangle at vi skulle la oss påvirke som politikere ved å få innspill, og det er godt for demokratiet.

Samtidig legger ikke informantene skul på at medvirkningsprinsippet og gjennomførelsen til dels er krevende og utfordrende. Begge informantene poengterte at for å oppnå god medvirkning krever det et system som har orden og at de som folkevalgte sammen med administrasjonen må jobbe aktivt med det for å opprettholde prinsippet. En informant forklarer det slik: «... det krever litt både fra administrasjonen og oss som politikere å sortere og sette det på plass og gi det den tyngde det skal ha».

Fra intervjuene var det spesielt en av informantene som hadde flere refleksjoner rundt prinsippet om medvirkning, og det virket som informanten anså medvirkning som et svært viktig prinsipp for å få til en god og demokratisk planprosess. For det første delte informanten tanker rundt hvordan medvirkningsprinsippet fungerer i dag:

Jeg mener det at det stigende interesse for medvirkning, hos både velforeninger, byråkrater og utbyggere, og at det er veldig vanskelig. Vi famler ganske mye på hvordan vi får dette til, hvordan vi gjør det på en måte som fungerer.

Senere i intervjuet deler informanten mer om hvordan prinsippet fungerer:

Så jeg opplever at plan- og bygningsloven og de reglene vi har for medvirkning i plansaker som på ingen måte er perfekte. Ingen vil si at dette er perfekt og at alt fungerer kjempebra. Men jeg vil si at det er det beste vi har.

En hovedutfordring informanten tok opp var en hen opplevde at ikke nok berørte parter ble informert om eventuelle byggeplaner eller endringer. Informanten delte at hen hadde hørt fra politiske kollegaer at «grunnen til at folk blir sinte og frustrerte er at det er så mange typer saker hvor de ikke er spurt». På grunn av dette forteller informanten at hen har varslet en rekke mulige berørte på eget initiativ og dermed bruker mye tid på det. Informanten delte videre at hen gjør dette når informanten vet om aktuelle aktører som formelt etter plan- og bygningsloven ikke inngår som berørte parter, og dermed ikke blir varslet. Da informanten redegjorde viste det at hen hadde sterkt engasjement:

Så jeg tenker, ok, det kan godt være at det er riktig. At byråkratiets oppgave er å følge reglene og sørge for at de som "loven skal varsle" blir varslet. Og så er det min jobb da som, nå blir det varmt her. Så en av mine viktige jobber som folkevalgt er jo da faktisk å si ifra til folk som jeg tenker kan være berørt på en eller annen måte.

Det informanten deler under intervjuet viser til at hen setter medvirkning høyt når det gjelder plansaker, og at informanten har normer og verdier knyttet til inkludering som går

utover hva som anses som formelt nødvendig som politiker. Dette kan kobles opp mot Hanssen (2013) sine funn om at kommuner som innehar holdninger om at medvirkning er en viktig ressurs og verdifullt oftere lykkes med medvirkning. Samtidig er dette kun en informant fra ett politisk parti, og det er dermed ikke vist at alle politikerne i kommunen har samme innstilling. Men det kan argumenteres at siden en politiker har disse verdiene om medvirkning og informanten opplever at andre politiske kollegaer deler tanker rundt hvordan medvirkning praktiseres, at det dermed kan tenkes at medvirkning er en verdi som politikere i kommunen bryr seg om.

I forhold til spørsmål knyttet til Blomma-saken og medvirkningsprosessen oppga begge informantene om at prosessen var slik de pleier å gjøre det i andre plansaker. En informant gikk gjennom saksgangen fra administrasjon til politiker som tilsvarer med vanlig saksgang, og den andre informanten så også tilbake på saksgangen som normal: «Det korte svaret er at vi gjorde det som vi pleier å gjøre. Vi spurte om det hadde vært medvirkning med barn, og fikk rapporten fra det som lå i et sakspapir.» Begge informantene delte tanker rundt normer knyttet til hvordan de går gjennom saksdokumenter når saken blir fremmet for dem. Ut fra intervjuene kom inntrykket om at politikerne har fokus på å se gjennom høringer og innspill før de bestemmer seg i en sak. En informant forklarte at når en sak kommer til politisk behandling så er hen nøye på å lese gjennom de innspillene som har kommet, og at personen vurderer de grundig. Informanten begrunnet det slik:

... jeg må vurdere de grundig og ikke bare tillegge de som er sterkest ressurser oppmerksomheten, men også forsikre meg om at de som kanskje ikke har så sterke ressurser, krefter eller tid til å medvirke også har fått komme med innspill og at de også blir hørt.

Den andre informanten mente og at hen hadde fokus på dokumentert medvirkning når saker kom til politisk behandling, og poengter at «jeg er i hvert fall ganske flink til å lese medvirkningsting, vil jeg si». Videre forklarte informanten at «... og mange av partiene hadde jo også representanter for både utbygger og naboer og velforeninger på gruppemøtene» da hen snakket om Blomma-saken. Fra intervjuene får man dermed et inntrykk av at politikerne som var med på å slutte det endelige vedtaket i Blomma-saken har en norm på å lese gjennom innspill fra berørte parter, og dette kan samsvare med Scott (2013, s. 64) tanker om at normer definerer legitime måter å nå ønskede mål på. Ved å ha en norm å lese gjennom

innspill øker det sannsynligheten for at vedtaket de fatter samsvarer med hva befolkningen ønsker, noe som igjen vil føre til at vedtaket er samt oppfattet som legitimt innad i kommunen samt i omgivelsene utenfor. Fra intervjuene kommer det og fram at begge informantene er opptatt av medvirkning og iletter de viktige demokratiske verdier, og det fremstår og at resterende partier i kommunen deler de samme verdiene ved at de inviterer aktører med på gruppemøter. Det at partiene inviterer aktørene i plansaker kan vise til at det er sømmelig å involvere aktører, og det kan derfor tolkes ut ifra Scott (2013) rammeverk og sømmelighetslogikk-perspektivet at partiene og politikerne i Kristiansand kommune iletter medvirkning som en viktig verdi i en plansak.

Intervjuet av informanten fra kommunens administrasjon tydeliggjør de ulike rollene administrasjonen og politikerne har i saksgangen. Roller i institusjoner oppstår ifølge Scott (2013, s. 64) gjennom internalisering av ulike verdier og normer knyttet til spesifikke aktører innad i institusjonen, men for administrasjonen og politikerne er disse rollene definert av kommunal organisering og lovverket. Samtidig kan man se at de ulike rollene aktørene har påvirker hvordan de snakker om og anser medvirkningsprinsippet. Som sett i intervjuene av politikerne får de oversikt over innspillene fra medvirkningsprosessen, mens tilretteleggelsen av selve medvirkningsprosessen foregår i administrasjonen. Gjennom intervjuet med informanten fra administrasjonen ble det tydelig at det har skjedd endringer i tilretteleggelse og gjennomføring av medvirkningsprosesser i kommunen siden kommunesammenslåingen. Da informanten snakket om hvordan medvirkningsprosessen i caset foregikk før sammenslåingen hadde hen dette å si:

Nei, det var egentlig ganske standard i forhold til vår rutine på den tiden. Det var en sak som skapte engasjement, og da engasjerte vi folkemøter. Pluss det som var ellers, som vi gjorde i alle saker da. Sendte ting på høring og hadde en-til-en-møter med de som var mest berørt, og hadde ting oppe i elevrådene. Det var et standard som vi gjorde i alle saker. Også arrangerte vi folkemøter. Vi gjorde ikke mye mer vurdering rundt det i de saken på den tiden.

Som tidligere redegjort førte kommunesammenslåingen til økt fokus på medvirkning i planprosesser, og informanten forklarte at når de nå får inn en ny plansak så lages det en plan for medvirkning hvor målgrupper, omfang, tidsbruk, innhold og arbeidsfordeling er

hovedpunkter. Da informanten ble spurt om medvirkningsprosessen ville sett annerledes ut dersom den kom opp i dag varer svaret at:

Ja, så jeg tror kanskje at i etterkant, hvis dette hadde vært en sak som hadde startet opp nå, eller hadde vært i prosess de siste to-tre årene, så hadde vi nok hatt et helt annet fokus enn det vi hadde denne gangen. Det er ikke sikkert at medvirkningen hadde blitt så veldig mye annerledes. Men det hadde i hvert fall hatt mye mer bevissthet rundt hvem man skulle medvirke med og hvordan.

Refleksjonene informanten gjør rundt medvirkningsprosesser da og nå tilsier at det har blitt en endring i hvordan administrasjonen tilrettelegger og planlegger medvirkning. Dette samsvarer med perspektivet om sømmelighetslogikk hvor det argumenteres at selv om normer og regler er institusjonalisert, så betyr det ikke at endring ikke kan forekomme. Perspektivet peker heller i motsatt retninger ved at det antas at identitetene er reflekseive, og at aktørene legger til rette for diskurs og dermed at endring kan skje (March og Olsen, 2004, s. 6). Selv om medvirkning var et konkret fokus i opprettelsen av den nye kommunen, så viser intervjuet at normer, verdier og praksisene knyttet til medvirkning har endret seg i administrasjonen ved at det er økt bevissthet på temaet.

7.2.2 Normer og verdier knyttet til medvirkning hos de private aktørene

Institusjoner påvirkes av normative omgivelser ved at det gir institusjonen sosial godkjenning (Scott, 2013, s. 65), og for en kommune er det viktig at befolkningen anser institusjonen som legitim. Det er derfor interessant å analysere hvordan de private aktørene i Blomma-saken oppfatter hvordan medvirkningsprinsippet og medvirkningsprosessen de deltok i fungerte. I tillegg vil det analyseres hvordan utbygger oppfattet medvirkningsprosessen opp mot normative elementer.

En utfordring medvirkningsprinsippet har er at det er avhengig av engasjement og deltagelse fra berørte parter (DOGA, 2018), men det er og nødvendig å se på hvem det er som deltar. Uansett hvordan en berørt part deltar i medvirkningsprosesser, enten om det er gjennom skrevne innspill, å delta på folkemøter eller befaringer eller mobilisering slik det ble gjort i Blomma-saken, så krever det tid og ressurser. Aktørene må bruke tid på å delta, og de må ha ressursene til å både forstå og engasjere seg. I studien ble det valgt ut informanter fra beboere som hadde uttrykt seg både skriftlig og gjennom oppmøte når kommunen tilrettela

for medvirkning, men informantene ble og spurt om hva slags utdanning og arbeid de hadde. Av de fire informantene hadde tre av den høyere utdanning, mens en hadde utdanning fra videregående. Alle informantene var i fast arbeid. Dette antyder at informantene er ressurssterke personer. Informantene som har rolle i kommunen, nevnte også effekten av at beboerne som mobiliserte seg var ressurssterke. Begge politikerne anså beboerne som deltok i medvirkningsprosessen som ressurssterke mennesker som brukte tid på å sette seg inn i saken, og informanten fra administrasjonen delte de samme tankene:

Det var ikke tvil om hva folk mente, men man er jo i et område med veldig ressurssterke personer. Her merker man jo at de som bor der, naboer og velforeninger, de varetar sine interesser på en veldig tydelig måte. Det er ikke tvil om hva de mener.

Videre delte informanten fra administrasjonen at det finnes store forskjeller når det gjelder deltagelse i medvirkningsprosesser:

Der ser vi jo veldig store forskjeller fra bydel til bydel. Og noen plasser så hører vi ingenting, og noen plasser så jobber vi jo faktisk veldig med å få folk til å faktisk mene noe. Mens andre plasser er det jo stikk motsatt, at folk er veldig aktive og mener veldig mye. Og det er det nok her. Så det er ikke noe tvil om at meningene har kommet frem.

Dette tyder på at hvilken bakgrunn berørte parter i plansaker har påvirker medvirkningsprosessen, og i caset er bakgrunnen hos beboerne en direkte effekt på hvordan man kan forstå medvirkningsprosessen. Ved at beboerne var ressurssterke og engasjerte aktører med personlig tilknytning til Blomma førte det til at det var mye aktiv deltagelse. Det at beboerne var så aktive førte ifølge en informant fra politikken til at prosjektet ble annerledes enn hva det ville ha blitt uten deltagelse:

... og så vil jeg jo si at det var naboene som fikk trykt prosjektet ned på det nivå som det ble. Utbygger ville ha større, og jeg tror nok at administrasjonen var åpen for å ha det større.

En refleksjon av medvirkningsprosessen i Blomma-saken er dermed at aktørens bakgrunn påvirker graden av deltagelse, og at når berørte parter har ressurser til å være aktiv deltagende så påvirker det plansaker direkte. Det kan dermed argumenteres at verdiene fra kommunens ytre omgivelser påvirket vedtaket i Blomma-saken i stor grad.

Videre må det diskuteres hvordan medvirkningsprosessen ble lagt til rette, og hvilke roller som var drivkraften bak at beboerne påvirket det endelige vedtaket. Gjennom intervjuene fra beboerne ble det klart at få av dem hadde kunnskap om at medvirkning var et krav i plansaker før de ble involvert i saken, men alle informantene delte at de hadde vært med i en form for medvirkningsmetode i løpet av prosessen. Samtidig satt ikke mange av informantene igjen med en positiv opplevelse fra medvirkningsprosessen i Blomma-saken. Ett av hovedfunnene fra intervjuene var at informantene som var beboere opplevde at de måtte ta kontakt med politikere og kommunen, og ikke at det ble tilrettelagt nok av kommunen eller utbygger. En informant som var aktiv i aksjonsgruppa forklarte at de besøkte politiske partier, lagde presentasjoner fordelt på alle partiene og deltok i alle foraene hvor saken skulle avgjøres i. Da informanten ble spurt om dette ble gjort fordi de ble invitert var svaret: «Nei, det gjorde de ikke. Vi inviterte oss selv». En annen informant opplevde situasjonen likt, og forklarte at da naboene bestemte seg for å mobilisere seg så diskuterte de hva slags muligheter de hadde for å påvirke prosjektet. Representanten viste da og til at de informerte og orienterte partigruppene og skrev leserinnlegg i Fædrelandsvennen, og da hen ble spurt om dette var noe de ble informert om eller måtte finne svar på selv var svaret at: «Nei, alt ble jo funnet opp selv». Det informantene forteller viser at naboene forstod at hva kommunen og utbygger tilrettela i form av medvirkning ikke var god nok, og at de bestemte seg for å ta initiativ til påvirkning på egenhånd. Dette tyder på at aktørene i mobiliseringen mot Blomma-saken hadde sterke normer og verdier knyttet til hvordan de ønsket å påvirke prosjektet.

Det at beboerne tok så sterkt initiativ for påvirkning i plansaken reiser spørsmålet om hvorfor kommunen eller utbygger ikke tilrettela for mer medvirkning i prosessen. Studien har vist at det ble tilrettelagt for medvirkning i flere omganger, men med tanke på hvor lang tid caset eksisterte kan det argumenteres at det ikke ble tilrettelagt nok medvirkning. Det kan stilles spørsmålstegn til hvorfor ikke dette ble gjort med tanke på effektivitetsargumentet som ser medvirkning som et redskap for å skape konkrete og positive løsninger (Ringholm & Hanssen, 2018, s. 195). Effektivitetsargumentet argumenterer og at medvirkning kan føre til en raskere planprosess (Falleth & Hanssen, 2014, s. 188). Siden prosjektet førte til så sterkt initiativ kan man argumentere at det ville vært gunstig for Kristiansand kommune og utbygger å tilrettelegge for mer medvirkning slik at prosessen ble kortere og dermed mer

lukrativ for alle involverte parter. En forklaring på hvorfor prosessen så ut som den gjorde normer og verdier hos kommunen og utbygger. Som tidligere redegjort viser informanten fra administrasjonen at saksgangen til prosjektet var som de pleide å gjøre, og at det ville blitt utført annerledes dersom prosjektet ble sendt inn i dag. Det ble dermed argumentert at normene og verdiene i kommunen har endret seg til å ha mer fokus på medvirkning enn hva de hadde gjennom Blomma-saken. Utbyggers innstilling til medvirkning kan og være en forklaringsfaktor. Gjennom intervjuet med informanten fra utbygger legger informanten medvirkning viktige egenskaper, og mener det fører til bedre prosjekter: «medvirkning er utrolig bra for oss utviklere, for prosjektene blir bedre med god medvirkning. Det gjør det». Samtidig poengterer utbygger at medvirkning ikke betyr å bestemme:

Den andre som jeg tenker om med medvirkning, det er at det er forskjell på å kunne mene noe og kunne bestemme det. Og det er mange som når de blir involvert i medvirkning, som tror at de kan bestemme hva som skal komme. Og det er liksom ikke min oppgave å lære opp naboer og så videre ... Det er kanskje litt slitsomt.

Videre reflekterer informanten over at drivkraften til berørte i mange plansaker hen har vært involvert i ofte er følelsesbasert:

... men hovedutfordringen er at det blir en del følelsesbasert. Fordi det er noen som blir berørt, og da blir det veldig ofte følelser. Og det er vanskelig å forholde seg til.

Informanten delte videre at hen opplevde deler av prosessen i Blomma-saken som krevende siden en del av argumentasjonen fra aksjonsgruppa og naboene var knyttet til følelser om at utbygger skulle ødelegge Blomma. Gjennom intervjuet delte informanten at hen fant det krevende å kunne ha en saklig diskusjon når aksjonsgruppas og naboenes argumenter ikke var faktabasert, for hen mente «det er helt umulig for oss utviklere å stå i det. Altså å argumentere for det». Dette viser til at det er ulike normer og verdier hos de ulike aktørene, og da hovedsakelig mellom utbygger og berørte parter. Utbyggers normer og verdier er rettet etter lovverket og de formelle kravene, mens de berørte i saken styres av følelser og handler deretter. De ulike normative elementene aktørene i plansaken innehar kan være en forklaring for hvorfor det ikke ble gjennomført flere medvirkningsmetoder fra utbyggers side.

7.3 Den kulturelt-kognitive pilaren i medvirkningsprosessen

Den kulturelt-kognitive pilaren i Scotts (2013, s. 67) rammeverk omfatter hvordan institusjoner har en egen kultur som påvirker atferden til aktørene. Gjennom institusjonens kultur får aktørene tolkningsrammer for hvordan ting skal gjøres, og hvordan ting ikke skal gjøres. Det kommende kapittelet vil analysere om det finnes kulturelt-kognitive strukturer hos administrasjonen og de politiske utvalgene som kan bidra til å forstå og forklare medvirkningsprosessene i Blomma-saken.

En utfordring når en skal analysere kulturelt-kognitive elementer er at kultur ikke er noe fastskrevet eller planlagt, men heller noe som oppstår over tid gjennom sosial interaksjon mellom aktører i institusjonen (Abram, 2014, s. 312). Samtidig legger Scotts (2013) rammeverk til for visse strukturer en kan se etter for å kunne diskutere om en handling kan forklares gjennom institusjonenes kultur. Et av elementene en kan se etter er tankegangen om at «sånn gjør vi det her», noe gjør det vanskelig å endre prosesser i institusjonen. En av informantene som arbeidet som folkevalgt opplevde at dette var en utfordring i administrasjonen:

Men det er veldig mange typer saker som folk ikke får vite om før etter de er vedtatt, fordi ingen har sagt det. Da har jeg tatt opp det politisk og sagt «kan vi som kommune bli bedre på å varsle de det gjelder?». Da får jeg svar fra administrasjonen som sier: "Men det er ikke noe krav om det". "Ja, men det er ikke noe, hvor står det liksom?" "Hvilken lov skal vi følge da?" "Nei, det blir så tilfeldig." "Nei, dette får ikke vi til."

Videre delte informanten at hen forstår hvor administrasjonen kommer fra, siden et viktig prinsipp i saksganger er likebehandling. Videre forklarte informanten at «et formelt organ skal ikke drive å endre måten man jobber på fra gang til gang. Det blir veldig tilfeldig». Samtidig kan dette vise til at administrasjonen i Kristiansand kommune påvirkes av tankegangen om at «sånn gjør vi det her» siden reaksjonene informanten fikk var at endring i varsling ville være vanskelig å gjennomføre. Dette samsvarer med Scotts argument (2013, s. 69) om at tankegangen «sånn gjør vi det her» fører til at rutiner gjøres slik de alltid har blitt gjort.

Videre er det nødvendig å analysere de ulike relasjonene partene i medvirkningsprosessen hadde med hverandre, og om dette kan forklares gjennom kulturelt-kognitive faktorer. Etter

Plan og bygningsloven (2008, §5) er det lovpålagt at planadministrasjonen har kontakt med utbygger, siden loven legger føringer for forholdet mellom de to aktørene. Dette ble bekreftet gjennom studien ved at informanten fra administrasjonen forklarte at hver privat plansak starter med et oppstartsmøte med kommunen og utbygger:

Men da er det i utgangspunktet et oppstartsmøte med kommunen, som er et lovpålagt møte. Der går vi gjennom medvirkning på det møtet, og vi gir da råd om hvem man skal medvirke med, hvilke målgrupper og hvilke metoder, og når.

Loven legger dermed til rette for en nær relasjon mellom administrasjonen og utbygger, men samtidig kan det diskuteres om denne relasjonen påvirker saksgangen i større grad enn hva lovens intensjon er. Fra intervjuene av beboerne kom det nemlig fram at flere opplevde at utbygger, administrasjonen og politikere hadde en relasjon som kunne påvirke saksgangen. En informant reflekterte at de følte de alltid hang etter i saksgangen på grunn av relasjonene:

Vi følte egentlig at utbyggeren var i hestehode foran oss hele tiden. Han er proff på dette, han gjør det hele tiden. Han har god kontakt, ikke sant? Han er på fornavn med administrasjonen i kommunen. Han er på fornavn med alle bystyremedlemmer. Han er jo en stor utbygger. Men vi er jo på en måte en svak part, som må sette oss inn i dette ifra null. Så han vet jo akkurat hva som skal til.

En annen informant oppfattet og relasjonen som nær under et folkemøte:

Det var vel på hva som skulle være et innspillmøte, men som opplevdes mer som en orientering hvor utbygger står og er litt sånn kompis (med administrasjonen red.amn) og slår hverandre på skuldrene. Jeg opplevde at administrasjonen hadde bestemt seg. For det var jo det som snudde det, for administrasjonen hadde jo tidligere vært negativ og så plutselig så snudde de.

Informanten fra utbygger ble også spurt om hen oppfattet at det var tett kontakt med administrasjonen, og da delte informanten at:

Ja, relativt. For vår del, vi står jo midt oppi det og bruker mye penger når vi er i en planprosess. Så jeg tenker at vi kunne hatt en enda tettere dialog.

Informanten utdypet videre at ønsket med tettere dialog var basert på at de ønsket å få raskere tilbakemeldinger og svar fra administrasjonen, men at hen forstod det var prosesser de og administrasjonen måtte forholde seg til. Det er tidligere i studien redegjort at et fokus for nye Kristiansand kommune var å sikre mer og bedre medvirkning fra berørte parter, og at administrasjonen arbeidet med å utvikle bedre kompetanse og klarere retningslinjer. Ut ifra

hva som kom frem fra intervjuene i studiene tyder det på at det finnes en kultur innad i administrasjonen der nære relasjoner med utbygger ikke oppfattes som negativ. Fra dokumentstudien kan det også tyde på at utbygger hadde kontakt med politikere i politiske utvalg, siden de trakk saken for politisk behandling i 2020 på bakgrunn av politisk innstilling. Funnene fra intervjuene og dokumentanalysen samsvarer med funnene som ble gjort av Schmidt et. al. (2011). I studien ble det konkludert med at aktørene i planprosessen ikke hadde like muligheter for medvirkning siden utbygger, politikere og planadministrasjonen hadde nære relasjoner (Schmidt et. al., 2011, s. 153). Fra analysen kan det tolkes at det finnes en kultur i Kristiansand kommune hvor kontakt og relasjoner mellom kommunen og utbygger ikke blir sett på som noe en burde være var på med tanke på at det kan påvirke hvordan man arbeider med og anser et planforslag.

Et annet sentralt poeng i medvirkningsprosesser er diskusjonen rundt når berørte aktører skal bli involvert og hvilke medvirkningsmetoder som benyttes. Fra tidligere studier er det vist at lokalsamfunnet kommer for sent inn i prosessen til å kunne ha reell innflytelse på planen (Hanssen, 2013, s. 20). Tidligere er det vist at selv om administrasjonen fungerer som rådgiver for utbygger gjennom en plan for medvirkning, men så er det utbygger som har ansvaret for å tilrettelegge for medvirkning i starten av en plansak. Involvering av berørte parter er dermed avhengig av utbygger. Informanten fra administrasjonen reflekterte at mye av medvirkningskraften foregikk tidlig i prosessen:

... så den viktige delen av medvirkningen er jo den første fasen, hvor de private utbyggerne har ansvaret ... Så derfor er nok samarbeidet med de private utbyggerne og deres konsulenter utrolig viktig i den første fasen for å etablere en felles forståelse for hvordan medvirkninger bør skje, og kvaliteten på den avhenger og av hvem som gjennomfører den og hva slags erfaring de har på den type prosesser

Informanten delte videre at gjennom tidsperioden i caset så var medvirkningsprosessene før kommunesammenslåingen preget av at det ikke var skreddersydde planer slik de har i dag, og at det dermed ikke ble stilt noen krav utenom standardløsningene på den tiden. Gjennom informantene som var berørte parter ble det oppfattet at de opplevde lite tilrettelegging av medvirkning gjennom hele prosessen, og at de opplevde å få lite informasjon om sakens gang. En informant delte opplevelsen om at hver gang saken kom opp igjen var det en overraskelse:

Ja, det var nok ikke alltid en, det var liksom, oi, skal det behandles nå snart? Ja, men da må vi bekymre oss å uttale oss, da må vi skynde oss å skrive noe, da må vi få unge på banen, nå skal de søke om det, ja ... jeg følte nok at det var litt underkommunisert at nå går den prosessen en gang til, ja. Og det var jo for eksempel ikke veldig mye informasjon som kom, høringspapir og sånn i postkassa, det var jo bare de aller, aller, aller nærmeste eiendommene som fikk, så vidt jeg kan huske.

Da informanten fra utbygger ble spurt om hvordan de tilrettela for medvirkning tidlig i prosessen ble det svart at de hadde en prosedyre som de fulgte i de fleste prosjekter som innebar å ta kontakt med berørte parter og ha et møte hvor de presenterte prosjektet som ble referert og deretter delt i saksdokumentene. Det kan dermed forstås at utbyggerne i Blomma-saken fulgte de fleste standardene og prosedyrene for datidens medvirkningskrav. Samtidig opplevde informantene at det var mangel på informasjon knyttet til saken gjennom hele prosessen, og det tyder på at det var mangel på tydelig informasjonstilgang og inkludering av berørte interesser tidlig i prosessene. Et annet funn fra studien var at medvirkningsmetodene som ble benyttet var få. Det ble kun benyttet to medvirkningsmetoder: befaring og folkemøte. I kommunens egen veileder (Malo, 2021, s. 6) er det presentert 10 medvirkningsmetoder, og gjennom studien ble det ikke funnet noe som tilsier at kommunen eller utbygger planla å tilrettelegge for medvirkning gjennom noen andre metoder enn hva som ble brukt. Fra studiens analyse kan det dermed argumenteres at kommunen og utbygger tilrettela for medvirkning i caset etter hva som var «standard», og det kan være tegn på at det finnes ikke finnes en kultur for å yte medvirkningstilrettelegging noe lengre enn hva minstekravet i lovverket krever.

8.0 Konklusjon og avsluttende betraktninger

Studiens formål har vært å undersøke medvirkningsprosessen i vedtaket om Blomsbukta i Kristiansand kommune, og analysen har anvendt institusjonelt organiseringsperspektiv med hovedfokus på Scotts (2013) tre pilarer for institusjonalisering. Studien har undersøkt hvordan medvirkningsprosessen i caset påvirkes av regulative, normative og kulturelt-kognitive strukturer. Et funn er at medvirkningsprosessen oppfyller Plan-og bygningslovens minstekrav for medvirkning, i form av at det har blitt arrangert oppstartsmøter, nærmeste naboer har fått tilsendt informasjonsskriv og utbyggere har tilrettelagt for medvirkning i oppstartsfasen. Det at caset har foregått over en lengre tidsperiode har ført til at

medvirkningsprosessen og har vart over en lengre periode, og det antas er en forklaring på at kommunen tilrettela for flere medvirkningsmøter som befaring og folkemøte. Samtidig var medvirkningsmøtene preget av at det kun var lovpålagte aktører som fikk informasjon, og informantene fra studien opplevde ikke å bli hørt godt nok på i noen av møtene de deltok på. Dette tyder på at medvirkningsmetodene som ble benyttet ikke fungerte godt nok. Fra studiens dokumentanalyse ble det vist at barn og unges involvering i medvirkningsprosessen heller ikke var utover minstekravet. I tillegg ble siste utbyggers medvirkningsmetoder for barn og unge redegjort, og analysen konkluderte med at medvirkningsprosessen for gruppen var for dårlig og at Kristiansand kommune ikke viste kritisk tenkning da de fikk inn medvirkningsrapporten fra utbygger. Samtidig viser analysen at kommunen har siden sammenslåingen fokusert på medvirkning gjennom utvikling av veileder og opprettelsen av fire råd for spesifikke grupper, men det virker ikke som at medvirkningsprosessen i Blomsbukta fikk nytte av de nye prosedyrene. Sett fra regulative strukturer kan det tyde på at medvirkningsprosessen var preget av at det i kommunen var institusjonalisert å tilrettelegge for medvirkning etter lovens minstekrav, selv om loven oppfordrer til tilretteleggelse utover hva minstekravet krever.

Videre ble det funnet at normative elementer påvirket medvirkningsprosessen i vedtaket om Blomsbukta. Analysen fant at da plansaken kom til politisk behandling var det et fokus for informantene om medvirkning hadde blitt tilrettelagt, og flere av de politiske partiene inviterte berørte interessenter og utbygger til møter i forkant av behandlingen. Det kom fram i analysen medvirkning har en viktig verdi for politikerne og at det er en sømmelighetslogikk å involvere aktører. Samtidig ble det og funnet at politikerne opplever utfordringer knyttet til medvirkning, og da spesielt hvordan lovverket legger begrensninger for hvem som blir informert om plansaker. Analysen tyder på at politikerne ønsker at administrasjonen og utbygger tar større ansvar for hvem som blir informert. Dette viser at det ulike normer og verdier hos politikere og administrasjon samt utbygger knyttet til hvilke aktører som blir informert og i hvilken grad de skal bli involvert, og i vedtaket om Blomsbukta var det kritikk fra berørte parter om at det ikke var godt nok. Et annet funn i analysen var at planadministrasjonens normer og verdier knyttet til medvirkning har endret seg, og at vedtaket om Blomsbukta ble påvirket av de tidligere normene knyttet til lovverket. Involveringen av aktører ble gjort etter hva som var vanlig på den tiden, og det ble og funnet

at mye av medvirkningsmetodene ble tilrettelagt på grunn av et sterkt engasjement fra befolkningen. Det betyr at medvirkningen ikke var tilrettelagt i god nok grad, siden det var en reaksjon på engasjement fra befolkningen.

Analysen viser videre at verdiene fra kommunens ytre omgivelser påvirket medvirkningsprosessen i vedtaket i stor grad. Aktørene som var mot planforslaget deltok i stor grad og fulgte prosessen til den endelige sluttbehandlingen. Dette krevde at aktørene brukte mye tid og ressurser på å følge planforslaget. Det konkluderes med at medvirkningsprosessen ble påvirket av engasjementet fra befolkningen, men at et premiss for involveringen og dermed påvirkningen er at aktørene hadde ressurser til det. Videre kan det diskuteres om hvorvidt dette er hvordan en demokratisk planprosess skal påvirkes, ved at et premiss er at aktørene er ressurssterke. Et annet funn i analysen viser til at det er ulike normer og verdier hos berørte parter og utbygger i forhold til hvordan en argumenterer i medvirkningsprosessen. Det ble vist at utbyggers normer og verdier er rettet etter lovverket og de formelle kravene, mens de berørte i saken styres av følelser og handler deretter. Ulikhet normative elementer ble argumenter som en forklaring for hvorfor ikke utbygger gjennomførte flere medvirkningsmetoder, siden utbygger tok utgangspunkt i lovverket og mente at gjennomførelsen av medvirkning var god nok.

Studien fant og funn som viser at kulturelt-kognitive strukturer påvirket medvirkningsprosessen i vedtaket om Blomsbukta. Et funn var at det ble vist at det var kultur i kommunen å ha tett kontakt med utbygger. Lovverket legger føringer for at det skal være kontakt mellom planadministrasjonen og utbygger, men analysen viser at relasjonen kan ha påvirket planforslaget med at det ga utbygger mer makt til å påvirke hvordan administrasjonen anså planforslaget de kom med. Det konkluderes med at det er en kultur i kommunen hvor relasjonen administrasjonen har med utbygger ikke blir kritisk betraktet sett i lys av hvordan det kan påvirke innstillingen til utbyggers forslag, noe som samsvarer med tidligere studier. Videre ble det vist at berørte parter ikke blir inkludert tidlig nok i planprosessen og de ble overrasket hver gang saken kom opp på ny. Medvirkningsmetodene som ble benyttet i prosessen var relativt få, noe som viser til en kultur som ikke yter medvirkningstilrettelegging noe lengre enn hva minstekravet i lovverket krever. Funnene viste at det kan tyde på at det finnes en kultur i kommunen hvor minstekravene for

medvirkning anses som gode nok, og dette støttes opp av analysen knyttet til de regulative sturkurene i medvirkningsprosessen.

8.1 Studiens begrensninger og videre forskning

Studien har sett på hvordan medvirkningsprosessen i vedtaket om Blomsbukta kan beskrives og forstås, men formål å kunne undersøke hvordan medvirkningsprinsippet fungerer i praksis. Det ble valgt å benytte institusjonell organisasjonsteori for å undersøke hvilken betydning institusjonaliseringsmekanismer har for hvordan prinsippet praktiseres, som en avgrensning for å kunne belyse caset i overkommelig størrelse gitt prosjektet. Det betyr at noen interessante vinklinger ble valgt bort. Det ville for eksempel vært interessant å undersøke hvilke nøkkelfaktorer som får en befolkning så engasjert i en plansak som man så i Blomma-saken, og hvordan kommunen og utbygger kan benytte tidligere studier og litteratur om medvirkning for å tilrettelegge for en medvirkningsprosess hvor flertallet av aktørene opplever et lavere konfliktnivå. Ved å kartlegge hva befolkningen trenger å få gjennom medvirkningsprosessen kan det hende man kan finne elementer som gjør medvirkningsprosesser mer effektive og mer demokratiske.

Studien ble og påvirket av tidsaspektet på flere måter. For det første ble det kun gjennomført én intervjurunde, noe som begrenser de empiriske dataene innhentet. For det andre ble studien påvirket av at da datainnhenting fant sted hadde den endelige sluttbehandlingen i vedtaket skjedd, og siden caset hadde en tidsperiode på over ti år var noen av detaljene fra informantene uklare eller uvisse. Som en løsning ble dokumentanalysen benyttet for å bekrefte eller avkrefte empiri innhentet fra intervjuene. Det ville vært ønskelig å kunne følge plansaken over en periode før endelig sluttbehandling, og gjennomføre flere intervjuer for å få en mer detaljrik forståelse av medvirkningsprosessen i praksis.

9.0 Litteraturliste

- Abram, S. (2014). Planlegging i et kulturperspektiv. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: Kunnskap, bærekraft, demokrati* (s. 310-325). Cappelen Damm.
- Amdam, R. (2018). Samarbeidsdriven planlegging. I N.A. Aarsæther., E. Falleth., T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Plan og samfunn: System, praksis, teori* (s. 248-265). Cappelen Damm.
- Andersen, S.S. (2013). *Casestudier: Forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Bergsli, H. & Hanssen, G. S. (2017). Byrom for alle? Urbane offentlige rom i et demokratiperspektiv. *Plan*, 49(1), 40-43. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3045-2017-01-10>
- Bjørnå, H. (2021). Forholdet mellom politikk og administrasjon – Hva kan vi lære fra en norsk småkommune? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 98(1), 1-21. <https://doi.org/10.7577/nat.4132>
- Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare, forandre: Om design av samfunnsvitskaplege forskingsprosjekt*. Universitetsforlaget.
- Cohen, N. & Arieli, T. (2011). Field research in conflict environments: Methodological challenges and snowball sampling. *Journal of Peace Research*, 48(4), 423-435. <https://www.jstor.org/stable/23035205>
- Dalen, M. (2004). *Intervju som forskningsmetode: En kvalitativ tilnærming*. Universitetsforlaget.
- Damsgaard, V. (2012, 9. juni). Naboer stoppet utbygging. *Fædrelandsvennen*, s. 5.
- Damsgaard, V. (2018a, 6. september). Forslaget er en provokasjon. *Fædrelandsvennen*. <https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/jPElPL/forslaget-er-en-provokasjon>
- Damsgaard, V. (2018b, 3. september). Omstride byggeplaner blir nå fremmet på nytt. *Fædrelandsvennen*, s. 6.
- Damsgaard, V. (2020, 29. oktober). Full forvirring om Blomma-utbygging. *Fædrelandsvennen*. <https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/jBBBEL/full-forvirring-om-blomma-utbygging>
- Damsgaard, V. (2021a, 7. april). Blokkene blir fortsatt ruvende og synlige fra badeplassen. *Fædrelandvnenen*, s. 3.

- Damsgaard, V. (2021b, 7. mai). Møtt med protester: - Utbygger prøver å lure dere. *Fædrelandsvennen*, s. 4.
- Damsgaard, V. (2021c, 11. juni). Utbyggeren får en sjanse til. *Fædrelandsvennen*, s. 3.
- Damsgaard, V. (2021e, 21. mai). Ønsker nedskalert Blomma-utbygging. *Fædrelandsvennen*, s. 3.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press
- DOGA. (2018). *Innovasjon, verdiskaping og bærekraftig byutvikling: innspill til utvikling av bedre byer og tettsteder* (DOGA-rapport 2018:9). Design og Arkitektur Norge. <https://doga.no/globalassets/innsikt-og-effekt/doga-rapport-09.18---innovasjon-verdiskaping-og-barekraftig-byutvikling-innspill-til-utvikling-av-bedre-byer-og-tettsteder.pdf>
- Falleth, E. & Hanssen, G. S. (2014). Medvirkning i planlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: Kunnskap, bærekraft, demokrati* (s. 187-203). Cappelen Damm.
- Fujii, L. A. (2018). *Interviewing in Social Science Research: A Relational Approach*. Routledge.
- George, A. L. & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- Granelova. (1961). *Lov om rettshøve mellom grannar* (LOV-1961-06-16-15). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1961-06-16-15>
- Grønmo, S. (1998). Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen. I H. Holter & R. Kalleberg (Red.), *Kvalitative metoder i samfunnsforskning* (s. 73-108). Universitetsforlaget.
- Grønmo, S. (2017). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Hansen, O.B. (1994). *Situasjonsbestemt teori versus institusjonell teori: en teoretisk drøfting*. Høgskolen i Harstad.
- Hanssen, G. S. (2013). Medvirkning – med virkning? *Plan – tidsskrift for samfunnsplanlegging, regional- og byutvikling*, 45(3), 18-23. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3045-2013-03-05>
- Healey, P. (2006). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies* (2. utg.). Palgrave Macmillan.
- Higdem, U. & Hanssen, G. S. (2013). Handling the Two Conflicting Discourses of Partnerships

- and Participation in Regional Planning. *European Planning Studies*, 22(7), 1444-1461.
<https://doi.org/10.1080/09654313.2013.791966>
- Innes, J. E. & Booher, B. (2018). *Planning with complexity: an introduction to collaborative rationality for public policy* (2. utg.) Routledge.
- Jacobsen, D.I. (2018). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Johannessen, A. & Tufte, P.A. (2002). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Abstrakt forlag.
- King, N. & Horrocks, C. (2012). *Interviews in Qualitative Research*. SAGE Publications.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Veileder: Medvirkning i planlegging: Hvordan legge til rette for økt deltakelse og innflytelse i kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven* (H-2302 B). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommune- og fylkesinndeling. (2018, 6 juli). *Innbyggernes medvirkning i planprosesser*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/kommunen-og-innbyggerne/innbyggernes-medvirkning-i-planprosesser/id2425535/>
- Kristiansand bystyre. (2021). *Blomsbukta - detaljregulering. Sluttbehandling* (PLAN-20/01965-3). Plan og bygg.
<https://politiskagenda.kristiansand.kommune.no/vis?id=ebeda353-e22f-4494-8c0d-d6aebc173505&punktid=b8340c5d-2c73-49c2-8e45-eb0ef30f8480>
- Kristiansand byutviklingsstyre. (2009). *Kuholmsveien 80 mfl. - Behandling etter plan- og bygningslovens § 30, 1. ledd* (200610805-23). Byutviklingsstyret.
<https://politiskagenda.kristiansand.kommune.no/vis?id=7bfb24d4-7902-49df-9161-33a27c18ed0b&punktid=7b0a5367-685b-4807-914d-b426824deeeb>
- Kristiansand byutviklingsstyre. (2012). *Kuholmsveien 80 mfl. - Behandling etter plan- og bygningslovens § 12- 3, 2. ledd* (201114570-9). Byutviklingsstyret.
<https://politiskagenda.kristiansand.kommune.no/vis?id=afce226c-667c-47de-b56d-6b3f6774648f&punktid=df06fa63-b687-49e2-888d-5860f40348ac>
- Kristiansand kommune (2022, 8. desember). Barn og unges representant i plan- og

- byggesaker. Kristiansand kommune.
<https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/bolig-kart-og-eiendom/overordnede-planer/barn--og-unges-taleror/>
- Kristiansand kommune (2023, 9. mars). Om Demokratienheten. Kristiansand kommune.
<https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/innbyggerdialog-og-frivillighet/demokratienheten/OmDemokratienheten/>
- Kristiansand planavdeling. (2018a). *Kuholmsveien - 152/680 - detaljregulering sluttbehandling* (201509715-142). Plan-, bygg- & oppmålingsetaten.
<https://politiskagenda.kristiansand.kommune.no/vis?id=903b359d-596b-4f91-8a7b-a36870a83ae7&punktid=80c05911-7537-432b-86ab-79c537e466d0>
- Kristiansand planavdeling. (2018b). *Kuholmsveien - 152/680 - detaljregulering – ny sluttbehandling* (201509715-160). Plan-, bygg- & oppmålingsetaten.
<https://politiskagenda.kristiansand.kommune.no/vis?id=9538d3a6-9057-4c1a-aa44-462e60f8fa41&punktid=c3f14137-3988-4dd4-853f-d0fcc4276709>
- Kristiansand planavdeling. (2019). *Kuholmsveien - 152/680 - detaljregulering - ny sluttbehandling* (201509715-160). Plan-, bygg- & oppmålingsetaten.
<https://politiskagenda.kristiansand.kommune.no/vis?id=244db423-c785-4e42-a62f-421e22499d68&punktid=1f9e51b0-915e-49ab-bd63-cd693cef5745>
- Malo, N. (2021, 30. mars). *Hvorfor medvirkning? Veiledning for hvordan du som forslagstiller kan gjennomføre medvirkning i planprosessene*. Kristiansand kommune.
<https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/233e8b56a61f4f74b4952550c63f71a4/medvirkning-i-planprosesser---for-forslagstiller.pdf>
- March, J.G. & Olsen, J.P. (2004). The logic of appropriateness. *Arena Working Papers*, 4(9), 1-28. [10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0034](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0034)
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1991). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. I W.W. Powell & P.J. DiMaggio (Red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (s. 41-62). University of Chicago Press Publications.
- Nordahl, B. (2014). Planlegging og marked - arealplanlegging som arena for dialog og forhandling. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: Kunnskap, bærekraft, demokrati* (1. utg., s. 167-187). Cappelen Damm.
- NOU 2001: 7. (2001). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*.

- Miljøverndepartementet.
- Offentlighetsloven. (2006). *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig virksomhet* (LOV-2021-06-18-124). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16#KAPITTEL_2
- Plan- og bygningsloven. (1985). Plan og bygningslov (LOV-1985-06-14-77). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1985-06-14-77>
- Plan- og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>
- Pratt, M.J. (2009). For the Lack of a Boilerplate: Tips for Writing up (and Reviewing) Qualitative Research. *The Academy of Management Journal*, 52(5), 856-862. <https://www.jstor.org/stable/40390321>
- Reite, K. (2008, 24. mai). Vil bygge 65 leiligheter. *Fædrelandsvennen*, s. 6.
- Reite, K. (2021a, 21. juni). Dropper blokker i Blomsbukta. *Fædrelandsvennen*. <https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/dl63Wj/dropper-blokker-i-blomsbukta>
- Reite, K. (2021b, 22. juni). Får kritikk for vedtak om Blomma-utbygging. *Fædrelandsvennen*. <https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/oAj7Oa/avgjort-etter-aarelange-diskusjoner>
- Ringholm, T. & Hanssen, G. S. (2018). Medvirkning i lokal planlegging. I N.A. Aarsæther., E. Falleth., T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Plan og samfunn: System, praksis, teori* (s. 191-2010). Cappelen Damm.
- Schmidt, L., Guttu, K. & Knudtzon, L. (2011). *Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune* (NIBR-rapport 2011:1). Norsk institutt for by- og regionforskning. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/5537>
- Scott, R. (2013). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities* (4. utg.). SAGE Publications
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Gyldendal akademisk.
- Tjora, A. (2020). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4. utg.). Gyldendal Norsk Forlag.
- Universitet i Agder. (2023, 7. juni). *Retningslinjer om personopplysninger i studentprosjekter*. Universitet i Agder. <https://www.uia.no/forskning/om-forskningen/retningslinjer-om-personopplysninger-i-studentprosjekter>
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods* (5. utg.). SAGE Publications, Inc.
- Zucker, L. G. (1987). Institutional Theories of Organization. *Annual Review of Sociology*, 13, 443–464. <https://www.jstor.org/stable/2083256>

Østtveit, C. S. (2018, 30. november). Politikerne må sette punktum for dette.

Fædrelandsvennen. <https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/OnOd3E/politikerne-maa-sette-punktum-for-dette>

10.0 Vedlegg

10.1 Godkjenning fra NSD



[Meldeskjema](#) / [Demokrati og medvirkning i kommunale planprosesser](#) / Vurdering

Vurdering av behandling av personopplysninger

Referansenummer
486441

Vurderingstype
Standard

Dato
26.01.2023

Tittel

Demokrati og medvirkning i kommunale planprosesser

Behandlingsansvarlig institusjon

Universitetet i Agder / Fakultet for samfunnsvitenskap / Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Prosjektansvarlig

Charlotte Kiland

Prosjektperiode

01.10.2022 - 01.12.2024

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Særlige

Lovlig grunnlag

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Uttrykkelig samtykke (Personvernforordningen art. 9 nr. 2 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 01.12.2024.

[Meldeskjema](#)

Kommentar

OM VURDERINGEN

Sikt har en avtale med institusjonen du forsker eller studerer ved. Denne avtalen innebærer at vi skal gi deg råd slik at behandlingen av personopplysninger i prosjektet ditt er lovlig etter personvernregelverket.

TYPE PERSONOPPLYSNINGER

Prosjektet vil behandle særlige kategorier av personopplysninger om politisk oppfatning.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

Vi har vurdert at du har lovlig grunnlag til å behandle personopplysningene, men husk at det er institusjonen du er ansatt/student ved som avgjør hvilke databehandlere du kan bruke og hvordan du må lagre og sikre data i ditt prosjekt. Husk å bruke leverandører som din institusjon har avtale med (f.eks. ved skylagring, nettspørreskjema, videosamtale el.)

Personverntjenester legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemaet. Se våre nettsider om hvilke endringer du må melde: <https://sikt.no/melde-endringer-i-meldeskjema>

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

Vi vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Demokrati og medvirkning i kommunale planprosesser”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor tematikken omhandler demokrati og medvirkning i kommunale planprosesser. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med forskningsprosjektet er å øke kunnskapen om hvordan kommuner arbeider med demokratiordninger som kan bidra til å styrke medvirkning i kommunale planprosesser.

Demokratiordninger i kommunene skal bidra til økt medvirkning og kvalitativt bedre beslutningsgrunnlag. Institusjonelle føringer i form av lov- og regelverk og innarbeidede praksiser vektlegger i sterkere grad betydningen av ulike medvirkningsordninger i kommunale planprosesser.

Plansaker er ofte komplekse og vanskelige med flere interesserte og berørte parter. Eksempler er alt fra profesjonelle/kommersielle, offentlige og private utbyggere, kommuneadministrasjon, folkevalgte politikere, konsulentselskaper og andre typer ekspertise, samt ulike deler av lokalbefolkningen. Det kan være til dels stor asymmetri mellom aktørene i hvor mange ressurser og muligheter man har til å delta i slike prosesser, der innbyggergrupper som regel representerer de aktørene som har færrest ressurser til rådighet.

“Medvirkningsinstituttet” er ment å sikre innbyggere og berørte parter (noen grad av) involvering og innflytelse på plansaker i nærmiljøet, og den senere tid er innbyggermedvirkning blitt viktigere – eller i alle fall nevnt oftere i den offentlige samtalen.

Vi undersøker dette empirisk gjennom casestudier av utvalgte plansaker i et utvalg av norske kommuner. Sentrale forskningsspørsmål vil være; Hvordan praktiseres medvirkning på lokalt nivå? Når i planprosessen og hvordan fungerer medvirkningsordningene? Hvem er ekspertene og hvilken gjennomslagskraft har de? Hvorfor praktiseres medvirkning på denne måten? Hvordan kan medvirkningsordninger organiseres for å styrke lokaldemokratiet?

Som del av dette forskningsprosjektet inngår flere masteroppgaver gjennomført av studenter ved Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag ved Universitetet i Agder.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Agder er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

For å finne frem til aktuelle informanter vi ønsker å intervju har vi tatt utgangspunkt i kommunens nettsider, offentlige kommunale saksdokumenter og medieoppslag om de aktuelle sakene. Utvalget består av om lag 40-50 informanter. I kraft av din (tidligere) rolle er det derfor svært interessant for oss å få snakke nærmere med deg.

Hva innebærer det for deg å delta?

I forskningsprosjektet og masteroppgavene vil vi benytte ulike metoder for å hente inn data. Intervju, observasjonsdata fra ulike formelle møter i regi av kommunen, kommunale saksdokumenter og medieoppslag om de utvalgte sakene vil utgjøre viktige kilder til data.

Under datainnsamling i forbindelse med intervjuene vil vi registrere navn, rolle/ funksjon, telefon og e-postadresse. Dette er opplysninger som er viktige for å kunne holde dialog med informantene. Slike personopplysninger lagres elektronisk på institusjonens domene så lenge forskningsprosjektet pågår. De vil holdes atskilt fra notater, lydopptak og utskrifter fra intervjuene.

Hvis du velger å delta i prosjektet innebærer dette at du setter av inntil en time til et intervju. Du vil på forhånd få tilsendt oversikt over temaer vi ønsker å snakke med deg om. Vi ønsker å ta lydopptak fra intervjuet. Opplysninger fra intervjuet i form av notater og lydfilen blir registrert elektronisk. Ingen personopplysninger vil kobles til notatene eller lydfilen.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er undertegnede (prosjektgruppen) og inntil fire masterstudenter som vil ha aksess til intervjudataene. Dataene vil oppbevares adskilt fra personopplysningene, der navn og kontaktopplysninger erstattes med en kode som lagres adskilt fra øvrige data. Datamateriale vil lagres på Universitetet i Agder sin server (domene), som krever passordbeskyttet aksess og totrinns innlogging.

For de fleste informanter vil det ikke være mulig å gjenkjennes i publikasjon, men for enkelte informanter som eksempelvis ordfører, kommunedirektør, ledere av aksjonsgrupper og andre profilerte aktører i saken, vil hensynet til anonymisering være vanskelig å overholde. Vi vil da avklare premisset for deltagelse med den aktuelle informant der anonymisering ikke vil være mulig å overholde.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes 01.12. 2024. Etter prosjektslutt vil det anonymiserte datamaterialet oppbevares for å kunne benyttes til videre forskning av medlemmene i prosjektgruppen. Det vil da fortsatt være lagret på behandlingsansvarlig institusjon (Universitetet i Agder) sitt domene. Personopplysningene vil slettes. Det er medlemmene i prosjektgruppen (angitt nedenfor) som vil ha aksess til datamaterialet.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Agder har Personverntjenester vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene

- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

Universitetet i Agder ved Charlotte Kiland (prosjektansvarlig/ veileder, førsteamanuensis ved Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag). Mobil 95811942, e-post; charlotte.kiland@uia.no, eller Anne Elizabeth Stie (førsteamanuensis/ veileder ved Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag), mobil 41684683, e-post; anne.e.stie@uia.no

Vårt personvernombud: Trond Hauso, mobil; 936 01 625, epost; trond.hauso@uia.no

Hvis du har spørsmål knyttet til Personverntjenester sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- Personverntjenester på epost (personverntjenester@sikt.no) eller på telefon: 53 21 15 00.

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Demokrati og medvirkning i kommunale planprosesser*», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- å være gjenstand for observasjon
- at opplysninger fra intervjuet kan benyttes i publikasjon
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes indirekte gjennom den rollen jeg har hatt i den aktuelle saken
- at mine personopplysninger lagres etter prosjektslutt, til videre forskning

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

10.3 Intervjuguide

Intervjuguide for berørte parter:

Innledning

- Samtykke til opptak
- Personopplysninger:
 - o Navn:
 - o Posisjon i saken:
 - o Utdanning:
 - o Tidligere arbeid:

Generelt om medvirkning:

1. Hva slags kunnskap hadde du om kravet til medvirkning før saken startet?
2. Hvilke tanker hadde du om prinsippet om medvirkning før prosessen startet?
3. Etter aksjonsgruppen hadde blitt til, hva visste dere om prinsippet om medvirkning?
4. Hvilke muligheter til påvirkning diskuterte dere?

Om Blomsbukta-saken:

5. Når ble du involvert i saken?
6. Hvilke medvirkningsprosesser deltok du i?
7. I hvilken grad føler du at du ble hørt i medvirkningsprosessene i Blomma-saken?
8. Hvordan syns du kommunen tilrettela for medvirkning?
9. Hvordan føler du oppmerksomheten rundt saken påvirket kommunens arbeid?
10. Hvordan syns du engasjementet fra aksjonsgruppa «La Blomma leve!» og media påvirket medvirkningsprosessene?
11. Hvordan tror du kommunen ville tilrettelagt for medvirkning i saken dersom den ikke hadde fått så mye oppmerksomhet?
12. Hvordan føler du Blomma-saken påvirket synet ditt på medvirkningsprinsippet?
13. Hva slags tanker har du om medvirkningsprinsippet i dag?

Avslutning:

Er det noe du har tenkt over under intervjuet som du ønsker å legge til?

Intervjuguide for planadministrasjonen:

Innledning

- Samtykke til opptak
- Personopplysninger:
 - o Navn:
 - o Kjønn:
 - o Posisjon i saken:
 - o Utdanning:
 - o Hvor lenge personen har jobbet i kommunen:

1. Tanker om medvirkning

- 1.a. Hva er synet ditt på medvirkning i planprosesser?
- 1.b. Hva synes du medvirkningsprinsippet representerer i demokratiet?

2. Medvirkning i regelverket

- 2.a. Hvordan vil du beskrive fokuset på medvirkning i Blomma-saken?
- 2.b. Hvordan arbeidet administrasjonen med å sikre medvirkning i saken?
- 2.c. Hvem ble invitert til medvirkning i saken, og hvorfor?
- 2.d. Hvordan synes du medvirkning ble tilrettelagt i saken?
- 2.e. Hvordan oppfatter du det lovpålagte kravet om medvirkning?

3. Medvirkning i praksis

- 3.a. Hvordan pleier medvirkning generelt å bli tilrettelagt?
- 3.b. Hvordan skilte medvirkningsprosessen i Blomma-saken seg ut i forhold til andre plansaker?
- 3.c. Hvordan tror du andre plansaker, som f.eks. Kunstsilo, påvirket medvirkningsprosessene i saken?
- 3.d. Hvordan vil du beskrive innstillingen til medvirkningsprinsippet i administrasjonen?
- 3.e. Opplevde du at Blomma-saken førte til uenigheter i administrasjonen mtp. tilrettelegging av medvirkning?
- 3.f. Hvilke tanker har du om medvirkningsprosessen i etterkant av saken?

4. Avslutning

Er det noe du har tenkt over under intervjuet som du ønsker å legge til?

Intervjuguide for politikere:

Innledning

- Samtykke til opptak
- Personopplysninger:
 - o Navn:
 - o Kjønn:
 - o Posisjon i saken:
 - o Utdanning:
 - o Hvor lenge personen har jobbet som folkevalgt:

1. Tanker om medvirkning

- 1.a. Hva er synet ditt på medvirkning i planprosesser?
- 1.b. Hva syns du medvirkningsprinsippet representerer i demokratiet?

2. Medvirkning i regelverket

- 2.a. Hvordan vil du beskrive fokuset på medvirkning i Blomma-saken?
- 2.b. Hvordan arbeidet utvalget med å sikre medvirkning i saken?
- 2.c. Hvem ble invitert til medvirkning i saken, og hvorfor?
- 2.d. Hvordan synes du medvirkning ble tilrettelagt i saken?
- 2.e. Hvordan oppfatter du det lovpålagte kravet om medvirkning?

3. Medvirkning i praksis

- 3.a. Hvordan pleier medvirkning generelt å bli tilrettelagt?
- 3.b. Hvordan skilte medvirkningsprosessen i Blomma-saken seg ut i forhold til andre plansaker?
- 3.c. Hvordan tror du andre plansaker, som f.eks. Kunstsilo, påvirket medvirkningsprosessene i saken?
- 3.d. Hvordan vil du beskrive innstillingen til medvirkningsprinsippet i utvalget?
- 3.e. Opplevde du at Blomma-saken førte til uenigheter i utvalget mtp. tilrettelegging av medvirkning?
- 3.f. Hvilke tanker har du om medvirkningsprosessen i etterkant av saken?

4. Avslutning

Er det noe du har tenkt over under intervjuet som du ønsker å legge til?

Intervjuguide for utbygger:

Innledning

- Samtykke til opptak
- Personopplysninger:
 - o Navn:
 - o Kjønn:
 - o Posisjon i saken:
 - o Utdanning:

1. Tanker om medvirkning

- 1.a. Hva er synet ditt på medvirkning i planprosesser?
- 1.b. Hva syns du medvirkningsprinsippet representerer i demokratiet?

2. Medvirkning i regelverket

- 2.a. Hvordan oppfatter du det lovpålagte kravet om medvirkning?
- 2.b. Hvordan vil du beskrive fokuset på medvirkning i Blomma-saken?
- 2.c. Hvordan arbeidet dere med å sikre medvirkning i saken?
- 2.d. Hvem ble invitert til medvirkning i saken, og hvorfor?
- 2.e. Hvordan synes du medvirkning ble tilrettelagt i saken?

3. Medvirkning i praksis

- 3.a. Hvordan pleier medvirkning generelt å bli tilrettelagt?
- 3.b. Hvordan skilte medvirkningsprosessen i Blomma-saken seg ut i forhold til andre plansaker?
- 3.c. Hvordan tror du andre plansaker, som f.eks. Kunstsilo, påvirket medvirkningsprosessene i saken?
- 3.d. Hvordan vil du beskrive innstillingen din til medvirkningsprinsippet?
- 3.e. Opplevde du at Blomma-saken endret synet ditt på medvirkningsprinsippet?
- 3.f. Hvilke tanker har du om medvirkningsprosessen i etterkant av saken?

4. Avslutning

Er det noe du har tenkt over under intervjuet som du ønsker å legge til?