

Julie Nilsen

Planlegging og makt
- en casestudie av planlegging i Kristiansand

Masteroppgave i offentlig politikk og ledelse

Universitetet i Agder

Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

2008

Til Magne!

Forord

Denne oppgaven representerer slutten på mine studier. Studietiden har vært en lærerik periode og kommer for alltid til å prege meg som person. Siden jeg har min faglige bakgrunn fra lærerutdanningen er masteroppgaven den første gang jeg skriver en stor akademisk oppgave. Det å skrive masteoppgaven har vært en lang prosess, men den har også vært svært givende. Jeg mener selv at denne oppgaven har hjulpet meg til å bli en bedre skribent. I tillegg har den presset meg til å lage gode strukturer og arbeidsvaner. Derfor skulle jeg gjerne sett at jeg hadde skrevet en bacheloroppgave tidligere i mitt studieforløp.

Da jeg skulle finne tema til masteroppgaven funderte jeg lenge på hva jeg ønsket å skrive om. Det var mange emner som var interessante. I begynnelsen av masterstudiet ble jeg valgt inn i bystyret og byutviklingsstyret i Kristiansand. Vervene har gitt meg verdifullverdifulle innsikt i hvordan det politiske arbeidet fungerer på kommunenivå. Saksbehandlingen, som skjer før den politiske behandlingen, er derimot et mer ukjent felt. Denne masteroppgaven har sitt opphav i at jeg ønsker å få en bedre oversikt over hele denne prosessen.

Denne oppgaven hadde ikke blitt til uten en rekke støttespillere og hjelpere. Jeg vil først og fremst rette en stor takk til min veileder ved Universitetet i Agder, Hans Kjetil Lysgård. Han har tatt seg tid til å veilede meg, på tross av sin hektiske hverdag som studieleder, og uten hans hjelp hadde oppgaven min vært mye svakere faglig.

For å skrive denne oppgaven måtte jeg samle inn empiri. Jeg vil takke alle gode hjelpere, som har hjulpet meg underveis. Spesielt vil jeg takke respondentene som brukte av sin tid for å dele tanker med meg.

Sist, men ikke minst vil jeg takke familien min. Uten deres tålmodige hjelp og støtte hadde oppgaven aldri blitt skrevet.

Kristiansand, 30. november 2008

Sammendrag

Målet med denne masteroppgaven er å finne ut hvordan ulike aktører kan påvirke en planleggingsprosess. Oppgaven er en casestudie som beskriver en konkret planleggingsprosess i Kristiansand. Problemstillingen min er ”*hvordan har ulike aktører påvirket prosessen med Tangenområdet i Kristiansand?*”. Masteroppgaven prøver å finne svar på hvordan ulike aktører har påvirket arbeidet med reguleringsplanen for Tangen i perioden 1998-2004. Påvirkning har jeg definert som muligheten for å få gjennomslag på sluttresultatet. Jeg har i oppgaven min valgt å fokusere på de aktørene som har vært involvert i planleggingen (som regulant og planmyndighet), og de aktørene som har blitt direkte berørte av prosjektet. I mitt tilfelle vil dette begrense seg til naboer og andre med tilknytning til området.

For å analysere casen har jeg valgt å bruke tre teoretiske innfallsvinkler, governance, planlegging og makt. Teorier om governance er en innfallsvinkel for å analysere styringssystemene. Teorier om planlegging hjelper til å strukturere planleggingen som har foregått, og teoriene om makt bidrar til å analysere maktstrukturene og styringen av prosessen.

For å studere casen bruker jeg kvalitativ metode. Innsamlingen av informasjon har i hovedsak vært gjennom dokumentanalyse og intervjuer.

Resultatet av studiet tyder på at kommunen i stor grad har definert prosjektet alene. Det er svært vanskelig å finne eksempler på at andre aktører har påvirket planleggingen av prosjektet. Planen har i noen tilfeller endret fasong etter den politiske behandlingen. Selv om politikerne i stor grad har fulgt administrasjonen, har press utenifra i enkelte tilfeller gitt resultat. De endringene som har blitt gjort har i flere tilfeller vært på bakgrunn av press mot politikere. Mine funn tilsier at aktører som ønsker å påvirke en planleggingsprosess enten må påvirke systemet innenfra eller mobilisere for å utøve press mot politikere.

Innholdsfortegnelse

KAPITTEL 1 – INNLEDNING	7
1.1 VALG AV STUDIE	7
1.2 PRESENTASJON AV CASE	10
1.3 PROBLEMSTILLING	11
1.4 OPPGAVENS STRUKTUR	12
KAPITTEL 2 - TEORETISK RAMMEVERK	14
2.1 INNLEDNING	14
2.2 GOVERNANCE	15
2.2.2 ANALYSE AV GOVERNANCE	17
2.3 PLANLEGGING	20
2.3.2 PLANLEGGING I KOMMUNENE	24
2.4 MULIGHETER FOR MEDVIRKNING I EN PLANPROSESS	25
2.5 PLANLEGGING OG MAKT	27
2.5.2 ANALYSE AV MAKT	29
2.6 AKTØRFORUTSETNINGER	30
2.6.2 ANALYSE AV AKTØRFORUTSETNINGER	32
2.7 AVSLUTNING	32
KAPITTEL 3 – METODISK TILNÆRMING	34
3.1 INNLEDNING	34
3.2 Å FINNE INFORMASJON	34
3.2.2 ANALYSE AV DOKUMENTER	35
3.2.3 INTERVJUER	37
3.3 INTERVJUSITUASJONEN	38
3.4 VALG AV RESPONDENTER	38
3.5 FORFORSTÅELSE	40
3.6 OVERFØRBARHET AV FORSKNINGSRISULTATENE	41
3.7 TOLKNING AV DATA	42
KAPITTEL 4 – PROSESSEN OG STYRINGSSYSTEMENE	43
4.1 INNLEDNING	43
4.2 PLANLEGGINGEN AV TANGEN	43
4.2.2 IDÉFASE	44
4.2.3 BEARBEIDINGSFASEN	47
4.2.4 VEDTAKSFASE	49
4.2.5 OPPSUMMERING AV PROSESSEN	51
4.3 GOVERNANCE	52
4.3.2 HIERARKI OG MARKED	53
4.3.3 SAMARBEID	59

4.3.4 OPPSUMMERING AV GOVERNANCE	64
4.4 MEDVIRKNING I PROSESSEN	64
KAPITTEL 5 - MAKT	67
5.1 INNLEDNING	67
5.2 PÅVIRKNING SOM MAKT TIL Å DEFINERE PROSJEKTET	67
5.3 PÅVIRKNING SOM MAKT TIL Å MOBILISERE	70
5.4 PLANLEGGING OG MAKT	77
KAPITTEL 6 - KONKLUSJON	79
6.1 INNLEDNING	79
6.2 REGULERINGSPLANEN FOR TANGEN	80
6.3 FREMTIDIG PLANLEGGING I KRISTIANSAND	81
6.4 VEIEN VIDERE I FORSKNING	82
LITTERATURLISTE	83
VEDLEGG	86

Figurtabell:

Figur 1 – Kart over Kristiansand sentrum	s. 9
Figur 2 – Tangenområdet før utbygging	s. 10
Figur 3 – Eiendomsforhold på Tangen	s. 10
Figur 4 – Vinnerbidraget i arkitektkonkurransen vist som reguleringsplan og modell	s. 46
Figur 5 – Vedtatt plan	s. 51

Kapittel 1 – Innledning

1.1 Valg av studie

Frem til ca 1980 skjedde byutvikling i hovedsak på ubebygde områder. I dag er en større andel av utviklingen knyttet til bebygde arealer. Den skjer som fortetting eller transformasjon¹. Bebygde områder har ofte en uklar eierstruktur, og investeringene skjer derfor hovedsakelig av private aktører. Offentlige myndigheter, som tidligere hadde en svært sentral rolle i byplanleggingen, har fått redusert sin innflytelse og har nå en mer regulativ funksjon. Det er ofte svært konfliktfylt å endre bruk av arealer. NIMBYS ”not in my back yard” er et velkjent begrep blant planleggere. Begrepet henspeiler på at de aller fleste ikke ønsker endring av arealbruk i nærheten av eget hus, hvis de selv ikke er utbygger. Kompleksiteten i planleggingsprosesser medfører at profesjonelle planleggere med høy kompetanse i større grad styrer utviklingen. Mye av dette skyldes et komplisert lovverk. Politikernes rolle blir å utøve skjønn i tolkning av vedtatte planer og regler. I vurdering av planer kan politikerne gi dispensasjon. Slik kan den overordnede styringen i kommuneplanen gradvis miste sin funksjon. Det store spørsmålet blir da hvordan det offentlige systemet legitimerer byutvikling, og om det i det hele tatt er mulig.

Kristiansand er Norges femte største by og har ca 80 000 innbyggere. Byen har hatt en rivende utvikling innenfor teknologi-/offshorebasert næring med bedrifter som National Oilwell, Elkem Solar og Aker Solutions. Disse bedriftene jobber hovedsakelig innenfor energisektoren enten som leverandører til olje og gassindustrien, eller innenfor fornybar energi. Universitetet i Agder setter også sitt fokus på byen, med sine over 8000 studenter. Byen er i stadig vekst og en stor del av dette er netto tilflytting. Rådmannen har i sitt handlingsprogram 2009-2012 lagt til grunn en netto innflytting på 700 pr år frem til 2011 (www.kristiansand.kommune.no). Stor innflytting øker presset på knappe arealer, og utvikling av områder er en kime til konflikt. Mange byer har i løpet av en 20-års periode opplevd at industri har flyttet fra havneområder. Dermed har det blitt åpnet opp for at disse områdene kan omdisponeres til andre formål. Kristiansand har vært en av byene i denne posisjonen, og med tanke på byutvikling er dette positivt. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i en bytransformasjon fra Kristiansand i denne oppgaven. I en slik prosess vil konflikter kunne

¹ Transformasjon henspeiler på endring i arealbruk for eksempel fra industri til boligformål (Fimreite og Medalen 2005).

oppstå, og Nimbys vil i mange tilfeller protestere mot slike endringer.

Reformbølgen New Public Management mener mange har ført til endring i offentlig sektor med hensyn til økt markedstenkning. Jeg ønsker i denne oppgaven å se nærmere på hvem som styrer utviklingen av byen og hvordan ulike aktører slippes inn i prosessen. Politikerne har tidligere bidratt til legitimering av byutvikling. Legitimere menes her rettfærdiggjøring av politiske beslutninger. Markedsretting av offentlig sektor kan bidra til at andre aktører slippes inn i styringssystemene og at politikerne mister kontroll. Dette kan føre til at styringssystemene mister legitimitet. For å finne ut hvordan styringen av bytransformasjonen har vært vil jeg bruke teorier fra governance. Disse teoriene vil være mitt redskap for å analysere styring av offentlig forvaltning. For å finne ut av hvordan styringen har vært er det ikke nok å se bare på systemene. Jeg er også interessert i hvordan de reelt fungerer. Maktteorier er et virkemiddel for å kunne beskrive og forklare hvordan systemene fungerer. Jeg kommer til studere planlegging i Kristiansand ved hjelp av en case. Studien vil kunne bidra til en økt refleksjon omkring styringssystemer i Kristiansand og kanskje være et bidrag til økt forståelse av hvordan byplanlegging skjer i alminnelighet. Målet mitt er at denne oppgaven vil bidra til økt refleksjon omkring styringssystemer generelt og da spesielt styring av planprosesser.

”For forskere er case studiets nærhet til virkeligheten og dets mangfoldige detailrigdom viktig på to måder . For det først for utviklingen af en nuanceret virkelighedsopfattelse, ... For det andet er cases vigtige for forskerens egen læreproces.” (Flyvbjerg 1991:143)

Johannessen (m.fl 2004) skriver at casestudier har to kjennetegn; et avgrenset fokus på selve casen og en mest mulig inngående beskrivelse. For å få en faglig utvikling innenfor et område kan det være interessant å se på en case. Gjennom mine studier har jeg fått presentert generelle teorier, som har som mål og forenkle og forklare virkeligheten. Jeg har valgt å konsentrere meg om en case i min masteroppgave for å kunne studere en avgrenset planleggingsprosess i dybden. Jeg håper at jeg gjennom dette valget vil opparbeide meg kunnskap om menneskelige handlinger og se teoriene i sammenheng med praksis.

I følge Flyvbjerg (1991) vil atypiske og ekstreme case ofte gi mer informasjon. Jeg har derfor prøvd å velge en case som er atypisk for lokal reguleringsplanlegging i Kristiansand. Casen jeg har valgt er atypisk på flere områder:

1. Reguleringsplanen omfatter store arealer i sentrum av byen

Kristiansand er en by med et svært kompakt sentrum, som er naturlig avgrenset av vann på tre sider og vernede friområder på den fjerde. Arealer i sentrum er derfor en svært knapp ressurs. Reguleringsplanen for området omfattet mer enn 90 daa og var derfor et stort prosjekt. Store reguleringsprosjekter i sentrum er ikke dagligdags i Kristiansand og representerer derfor et avvik fra andre prosjekter.

2. Reguleringsplanen omfattet store offentlige arealer

Utvikling av områder skjer i hovedsak av private aktører. I denne reguleringsplanen var store deler av arealet offentlig og kommunen fungerte både som regulant og planmyndighet. Det er i dag ikke vanlig at kommunen er en regulant i et så stort og kommersielt prosjekt.

3. Reguleringsplanen var et samarbeidsprosjekt mellom offentlig og privat sektor

Denne reguleringsplanen var utslag av et samarbeid mellom kommunen og private aktører. Etter planen var ferdig skulle kommunen selge seg ut. Slike avtaler er ikke veldig mye brukt i Kristiansand.



Figur 1- kart over sentrum i Kristiansand

1.2 Presentasjon av case

Casen min er konsentrert om arbeidet med reguleringsplanen for Tangen. Tangen var tidligere brukt som søppelplass og ligger i sørøstre del av Kristiansand sentrum (Kvadraturen). Området er avgrenset av elva i øst og av havet i sør.



Figur 2 – Tangenområdet før utbygging

Før arbeidet med reguleringsplanen ble startet var området preget av næringsvirksomhet som, kontorer, butikk, lager, offentlig svømmehall og videregående skole. Eiendomsforholdene var uklare og det var en blanding av eiere, leietakere og festere. Fig. 3 viser hvordan



eiendomsforholdene i området var. De hvite områdene var kommunes eiendommer. De grønne var eid av kommunen, men festet bort. De rosa var private eiendommer og de gule var fylkeskommunale.

Siden området var tidligere brukt som søppelplass var det store forurensning i bakken. Det kan tenkes at dette har vært en av grunnene til at området hadde blitt brukt til industri og ikke boliger.

Figur 3 - eiendomsforhold på Tangen

Kilde : Unico

Tangen er lokalisert i det ene hjørnet av Kvadraturen og for å komme til området må en kjøre gjennom deler av sentrum. Derfor har et av de største ankepunktene til prosjektet vært atkomsten til området, som går gjennom boligsstrøk.

Tangenområdet hadde mange grunneiere og det var først når disse i samarbeid etablerte Tangen utviklingselskap AS (TUAS) i 1998 at en så omfattende reguleringsplan var mulig å få til. I min oppgave har jeg konsentrert meg om å følge prosessen frem til sluttbehandling av reguleringsplanen i Bystyret i Kristiansand i 2004. Derfor vil jeg fokusere på prosessen med reguleringsplanen for Tangen i perioden 1998 – 2004.

I kommunedelplanen for Kvadraturen 1998 – 2010 ble det lagt føringer for utviklingen i sentrum. Jeg har valgt å utelate arbeidet med kommunedelplanen i mitt arbeid. Dette er fordi jeg anser arbeidet med denne planen som en egen prosess. I tillegg var det et tidsmessig og omfangsmessig spørsmål. Jeg innser at det kan ha vært debatter knyttet til bruk av arealene som jeg ikke får med. Arbeidet med kommunedelplanen fastla viktige føringer for utviklingen av Tangen (se vedlegg 3). De viktigste var:

- *Bebyggelsen skal inneholde en høy boligandel og næringsvirksomhet skal være lite trafikksskapende. Avslutningen av Tangen og innløpet på elva skal markeres med et offentlig fellesareal/ friområde.*
- *Det skal utvikles en trygg og innbydende hovedforbindelse mellom grøntdragene Elvepromenaden og Strandpromenaden, og hovedadkomsten skal trekkes bort fra sjøen og elva for å frigjøre sjønære arealer for offentlig tilgjengelighet og rekreasjon.*
- *Det skal være felles parkeringsanlegg ved innkjøringen til områdene, fortrinnsvis i kjeller og bebyggelsen skal komplettere elverommet og rommet omkring Østre havn.*

Kommunedelplanen har med dette angitt at området skal brukes hovedsakelig til boligformål. I tillegg gir planen sterke føringer for allmenn ferdsel og hvordan veinettet skal utformes. Dette var de retningslinjene som planmyndigheten i kommunen la til grunn når reguleringsplanen for Tangen skulle behandles.

1.3 Problemstilling

Jeg har valgt følgende hovedproblemstilling:

”Hvordan har ulike aktører påvirket prosessen med å utvikle Tangenområdet i Kristiansand?”

I en reguleringsprosess er det mange aktører involvert (se vedlegg1). Mange av disse er faglige instanser, som gir råd om planleggingen. Jeg har i oppgaven min valgt å fokusere på de aktørene som har vært involvert i planleggingen (som regulant og planmyndighet), og de aktørene som har blitt direkte berørte av prosjektet. I mitt tilfelle vil dette begrense seg til naboer og andre med tilknytning til området. Jeg har i tillegg tatt med noen av de andre aktørene som har betydd mye for prosjektet. Dette er aktører som andre kommunale etater og fylkesmannen.

For å finne svar på problemstillingen har jeg valgt å dele den inn i to delproblemstillinger:

1. Hvordan har ulike hendelser vært med på å definere prosjektet?

For å svare på problemstillingen kommer den første delen av analysen til å være en kronologisk beskrivelse av prosessen. Her vil jeg gi en beskrivelse av prosessen og gjennom beskrivelsen vil det være mulig å trekke ut viktige hendelser som har vært med å gi form til prosjektet.

2. Hvordan bruker aktører maktmidler for å påvirke prosessen?

Maktmidler definerer jeg her til å være ulike ressurser som aktørene kan bruke til å påvirke prosjektet. Hvilke ressurser aktørene besitter vil være en forutsetning for makt. Ved å beskrive og forklare hvordan maktmidler har vært brukt er det mulig å si noe om hvordan ulike maktmidler har virket.

1.4 Oppgavens struktur

Kapittel 2 vil være en innføring i ulike teorier, som vil fungere som et teoretisk rammeverk for oppgaven. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i tre teoretiske felt, governance, planlegging og makt. Teoriene om governance vil gi meg analytiske redskaper for å analysere konteksten planleggingen skjer innenfor. Teoriene om planlegging vil være til hjelp for å systematisere planprosessen og gi meg begreper for å gi en beskrivelse av den planleggingen som har funnet sted. Teorier om makt kan bidra til å beskrive og forklare hvordan makt har virket i prosessen. Jeg kommer også til å beskrive ulike aktørforutsetninger, som kan bidra til å forklare maktforhold.

Kapittel 3 vil gi en beskrivelse av hvordan jeg har gått frem for å samle inn informasjon. Kapitlet vil også gi en oversikt over hvilke problemer jeg møtte underveis og hva som er forutsetninger når jeg skal analysere de data jeg har samlet inn.

Kapittel 4 gir en beskrivelse av hvordan prosessen med reguleringsplanen forløp. Dette vil være en kronologisk beskrivelse av hendelsene som har formet prosjektet, for å avklare

delproblemstilling en. I tillegg vil jeg analysere de styringssystemene som har vært involvert. Dette vil jeg gjøre ved hjelp av teorier om governance.

Kapittel 5 er en drøfting av hvordan ulike aktører har påvirket prosessen. Drøftingen vil ha sitt opphav i teoriene om makt. Jeg kommer også til å se på hvilke maktmidler som har vært benyttet og hvordan disse har fungert, jf delproblemstilling to.

Kapittel 6 er en oppsummering av hvilke funn jeg har gjort. Jeg vil trekke trådene sammen fra de tidligere kapitlene og svare på problemstillingen.

Kapittel 2 - Teoretisk rammeverk

2.1 Innledning

I teorikapitlet vil jeg trekke frem ulike teoretiske innfallsvinkler, som jeg mener vil kunne belyse den aktuelle casen. Det er mange innfallsvinkler til en studie av makt i en planleggingsprosess. Jeg har valgt å bruke teorier fra tre forskjellige teoretiske felt. De tre er governance, planlegging og makt.

For å belyse konteksten i en planleggingsprosess har jeg valgt å bruke teorier om governance. Disse teoriene prøver å beskrive styringen av samfunnet. Teoretikere innenfor governance har sett at teorier om demokrati ikke lenger klarer å beskrive konteksten for formelle beslutninger. For å analysere påvirkning er det viktig at strukturene for formell makt blir grundig behandlet, og teorier om governance vil kunne hjelpe meg med det.

For å få en forståelse av planleggingen i casen vil jeg bruke teorier om samfunnsplanlegging. Dette er teorier som prøver å gi en forståelse av om samfunnet kan planlegges, hvordan samfunn kan planlegges, og hvilken rolle planlegging kan ha i samfunnsutviklingen (Amdam og Vegglund 1998). Teoriene om planlegging vil gi meg mulighet til å beskrive og vurdere hvordan planleggerne har forholdt seg til samfunnet. De vil også fungere som en teoretisk inngang når jeg gir en teoretisk beskrivelse av hvordan arealplanlegging er oppbygd i kommunene i Norge. Jeg vil også se spesielt på hvordan medvirkning er tenkt å fungere. Dette vil fungere som et analytisk redskap for å beskrive prosessen.

Opgaven min er å forsøke å finne ut hvordan ulike aktører har påvirket resultatet av en reguleringsplan. Lukes hevder at alle forsøk på å finne et enkelt svar på makt har mislyktes og slike studier ser fremdeles ut til å mislykkes (Lukes 1986:17). Jeg vil derfor presentere flere ulike teorier om makt. Deretter vil jeg redegjøre for hvordan jeg definerer makt i min oppgave. Aktørforutsetninger kan være et grunnlag for makt. Jeg har derfor valgt å se på hvilke kjennetegn ved den enkelte aktør, som kan være med å gi grunnlag for makt.

Til slutt vil jeg komme med en oppsummering av kapitlet. Jeg vil her oppsummere hvordan jeg har tenkt å analysere data. Kategoriene jeg skal analysere ut fra kommer jeg til å beskrive i de ulike hoveddelene.

2.2 Governance

“In reality, concepts have evolved from the hierarchical notion of government associated with the post-war expansion of the Welfare State, a market-driven reappraisal arising from neo-liberalism tendencies of the 1980s, and a current preoccupation with the governance of policy networks” (Williams 2003:6).

Offentlige institusjoner og den hierarkiske styringen de representerer er i litteraturen gitt betegnelsen government (Fimreite 2005). Norge er styrt i tråd med prinsippene som kjennetegner det representative demokratiet. Dette involverer *“ the separation of at least three levels of political activity: the political activity of people themselves, that of elected representatives and professional politicians, and the work of the administrative machinery of the state”* (Barry Hines i Vandenberg 2000: 34) . Representativt demokrati innebærer at folket velger sine egne representanter (politikere) som skal styre administrasjonen på deres vegne.

Det en imidlertid har innsett de siste årene er at de demokratiske institusjonene i liten grad kan styre samfunnet uten innblanding fra aktører utenfra systemet. Når aktører utenfor institusjonene ikke bare legger føringer, men slippes inn i systemet og på forskjellige måter deltar i styringen, kalles det i litteraturen governance (Fimreite 2005). Governance blir definert forskjellig hos ulike teoretikere og de ulike definisjonene har i stor grad ikke blitt sett i sammenheng med hverandre (Kjær 2004). Det teoretikerne enes om er at begrepet involverer både politikk, administrasjon og ledelse.

For å forstå governancebegrepet er det viktig å ha en forståelse for utviklingen av offentlig sektor. På 1980-tallet kom en strøm av reformer inn i den offentlige forvaltningen. Reformbølgen, som ble kalt New Public Management, var et resultat av en stadig vekst i offentlig sektor og målet var å redusere offentlig forvaltning, *”reduce the role of formal government”* (Healey 1997:208). Løsningen ble en større grad av markedstenkning. Offentlige selskaper ble

privatisert, offentlig tjenestetilbud ble satt ut på anbud, og borgerne ble i større grad sett på som brukere av et tilbud.

Markedsstrukturer vil kunne bidra til å løse opp de hierarkiske strukturene som ligger til grunn for det representative demokratiet. Når politikere fristiller forvaltningen blir det uklart hvem som kan ansvarliggjøres. Selskaper som ligger utenfor hierarkisk og politisk kontroll blir mindre styrbare og det blir uklart hvem som har ansvaret. Dette er med på å skape mindre legitimitet om strukturene. Legitimitet er her en måte å rettferdiggjøre beslutninger på. Et sentralt element i governance er derfor; “... *defining mechanisms of accountability.*” (Kjær 2004:14).

Ansvarliggjøring viser til hvem som kan stilles til ansvar. I det representative demokratiet stilles politikerne til ansvar hvert fjerde år. En styrerepresentant stilles ikke til ansvar på samme måte og vil selv etter valg kunne beholde posisjonen. Demokratiet, det at folket styrer gjennom valg, vil dermed kunne miste mye av sin funksjon. Det har derfor vært viktig for teoretikerne innenfor governance å se på hvordan beslutninger kan gjøres mer legitime innenfor systemet.

“The most common way to express the coordination forms of social life between the planned world of the hierarchy and the unplanned world of the market seems to be the notion of network” (Westerholm, Moseley & Stenlås 1999). Mange teoretikere innenfor governance ser oppblomstringen av nettverk som en av de beste måtene å skape legitimitet på. Innenfor nettverkstenkningen ser en på hvordan aktører fra både privat og offentlig sektor kommer sammen og skaper maktbaser. Problemet med nettverkstenkningen er at begrepet nettverk innebærer både uformelle og formelle strukturer. Utfordringen er hvordan legitimiteten skal ivaretas i strukturer samfunnet ikke har oversikt over.

Noen teoretikere mener derfor en må skille mellom ulike typer nettverk. Williams (2003) skiller for eksempel mellom nettverk og partnerskap. Nettverk defineres her som uformelle sosiale bånd, mens partnerskap er formelle strukturer. I uformelle strukturer er det lett at avgjørelser blir tatt uten tilstrekkelig legitimitet, mens i partnerskap vil prosessen kunne være mer regissert og dermed kunne være mer synlig for offentligheten. “... *successful urban regeneration requires a strategically designed, locally based, multi-sector, multi-agency partnership approach*” (Robert

& Sykes 2000:37). Utfordringen med fremveksten av nettverk og partnerskapsstrukturer er at legitimiteten kan forvitres, og Fimreite og Medalen (2005) hevder at utfordringen er å finne legitime måter å innlemme denne typen styring i det demokratiske systemet.

2.2.2 Analyse av governance

Tidligere har jeg nevnt at Norge er styrt på bakgrunn av prinsippene i det representative demokratiet, som består av institusjoner hvis mandat er gitt av folket i valg. (Fimreite 2005). I dagens virkelighet er det ikke bare politikerne som styrer. Andre former for styring er blitt mer vanlig. Governance peker på tre måter samfunnet kan styres på, hierarki, marked og nettverk.

- Hierarki

Hierarkiet har ikke mistet sin relevans, selv om nye former for styring har blitt innført. Dette er det styringssystemet det representative demokratiet er bygd på. ”... *hierarchy is still the formal model upon which representative democracy is built*” (Kjær 2004:44). Politikerne styrer systemet ved at de sitter på toppen av den hierarkiske kjeden.

- Marked

Da New Public Management bølgen kom på 1980 – tallet og offentlige sektor ble mer markedsrettet, mistet politikerne en del av styringsevnen. Ifølge Fimreite og Medalen (2005) er markedet et styringssystem der makt opparbeides gjennom bytterelasjoner. Legitimiteten i systemet er knyttet til tillit i bytterelasjonene, samt at aktørene holder seg til vedtatte normer og regler (Fimreite og Medalen 2005:12).

- Nettverk

Nettverkstrukturer fører til at prosess og relasjoner blir like viktig å se på som formelle organisasjoner og institusjoner (Fimreite og Medalen 2005:12). ”...*the visible power of formal government decision-making arenas is always complimented by the informal and less visible ways in which power and influence is mobilized*” (Healey 2007:59). Styring av samfunnet skjer ikke bare i byråkratiet eller i markedet, men mye av styringsevnen ligger i strategiske nettverk. ”*Networks are perceived as the defining characteristics of the new governance agenda, focusing*

on relations between organisations rather than on internal decision-making capacities” (Williams 2003:7). Jeg kommer til å bruke begrepene nettverk og partnerskap når jeg analyserer formene for samarbeid i prosessen med å utvikle reguleringsplan for Tangen.

Williams (2003) bruker seks kategorier for å skille mellom nettverk og partnerskap. Disse kategoriene er fokus, motivasjon, avgrensning, sammensetning, medlemskap og formalisering.

	Partnerskap	Nettverk
Fokus	<i>Organisatoriske relasjoner</i>	<i>Individuelle relasjoner</i>
Motivasjon	<i>Frivillig eller pålagt</i>	<i>Frivillig</i>
Avgrensning	<i>Klar</i>	<i>Uklar</i>
Sammensetning	<i>Stabil</i>	<i>I endring</i>
Medlemskap	<i>Definert av formell avtale</i>	<i>Definert av hver enkelt og/eller andre</i>
Formalisering	<i>Høy</i>	<i>Lav</i>

oversatt fra Williams (2003)

For å analysere forskjellene mellom nettverk og partnerskap vil jeg bruke tre av kategoriene fra Williams (2003). De kategoriene jeg ønsker å bruke er fokus, medlemskap og formalisering. Disse kategoriene angir hovedforskjellene mellom de to samarbeidstypene, og vil gi svar på hvilket fokus relasjonene har, hvordan medlemskap er definert og graden av formalisering. Partnerskap vil derfor være organisatoriske relasjoner, definert av en formell avtale, og med høy grad av formalisering. Nettverk vil være individuelle relasjoner, definert av hver enkelt eller andre, og med liten grad av formalisering.

Kriterier for å analysere governance

Kjær (2004) har i sin bok en tabell som sammenligner de ulike governance-systemene. Hun bruker fire kriterier for å skille mellom hierarki, nettverk og partnerskap. Kriteriene er hvilket

grunnlag forholdet baserer seg på, grad av avhengighet i relasjonen, metode for utveksling av ressurser, fremgangsmåte for konflikthåndtering og koordinering, og kultur. Hierarkiet er basert på makt og kjeder av kommandoer og kontroll. Markedet fungerer ved hjelp av prissetting og konflikter blir løst i rettsvesenet. Nettverk er basert på gjensidig avhengighet og diplomati.

	Hierarki	Marked	Nettverk
Grunnlag for forholdet	<i>Arbeidsforhold</i>	<i>Kontrakt og eiendomsrettigheter</i>	<i>Ressursutveksling</i>
Graden av avhengighet	<i>Avhengig</i>	<i>Uavhengig</i>	<i>Gjensidig avhengighet</i>
Metode for utveksling	<i>Autoritet</i>	<i>Pris</i>	<i>Tillit</i>
Fremgangsmåte for konflikthåndtering og koordinering	<i>Regler og kommandoer</i>	<i>Forhandling og bruk av rettsapparat</i>	<i>Diplomati</i>
Kultur	<i>Underordning</i>	<i>Konkurrans</i>	<i>Samarbeid</i>

Oversatt fra Kjær (2004)

Jeg kommer til å bruke tre av disse kategoriene for å analysere data i forhold til styringssystemer, grunnlag for forholdet, metode for utveksling og fremgangsmåte for konflikthåndtering og koordinering. Grunnlag for forholdet angir hva relasjonene mellom medlemmer er basert på. I hierarkiske strukturer vil forholdet være basert på arbeidsforhold. Hierarkiet ansetter sine medlemmer og forholdet regulerer hva medlemmet skal gjøre. Marked bruker kontrakter og eiendomsrettigheter som grunnlag for forholdet, det vil si at forholdet mellom partene er regulert gjennom ulike kontrakter og rettigheter til eiendom. Grunnlag for forholdet i nettverk er utveksling av ressurser. For eksempel kan medlemmer i nettverket utveksle informasjon og denne kan bidra til å bedre konkurransesituasjonen for disse medlemmene.

Metode for utveksling vil gi en indikator på hva som er grunnlag for makt. Hierarki bruker autoritet som grunnlag for makt. Hvilken posisjon en besitter avgjør hvilken innflytelse medlemmet har i relasjonen. Marked bruker pris, som en måte å utveksle på. For eksempel vil

konkurrering i pris føre til at den med det laveste anbudet, gitt samme kvalitet, vinner konkurransen. I nettverk er det tillit som er metode for utveksling.

Fremgangsmåte for konflikthåndtering og koordinering vil si noe om hvordan det daglige arbeidet er organisert og hvordan konflikter håndteres i systemet. Hierarkiet er basert på regler og kommandoer. Reglene angir hvordan personer skal arbeide. Kommandoer er den andre formen for koordinering. En sjef i hierarkiet vil kunne beordre sine ansatte til å gjøre oppgaver. Markedet bruker rettsapparatet og forhandlinger som fremgangsmåte for konflikthåndtering og koordinering. Markedet må forholde seg til de reguleringene som er fastlagt i loven og konflikter vil dermed ende opp i rettssalene. For å inngå kontrakter må en ofte forhandle om vilkårene. Dette vil være den daglige koordineringen i markedet. Nettverk bruker diplomati for å løse konflikter og til koordinering.

2.3 Planlegging

“Planning systems and practices, however much they may become routinised into unquestioned procedures, have their power and justification in the role they play in helping the political communities of places work out how to manage their collective concerns about the qualities of shared spaces and local environments.” (Healey 2006:4)

I denne oppgaven beskriver jeg en reguleringsprosess knyttet til arealplanlegging. For å kunne fortolke prosessen er det viktig å finne begreper som beskriver og dekker det som har skjert i en reguleringsprosess. Planleggingsteorier vil gi meg redskaper til å forklare den planleggingen som har funnet sted og til å forstå hvordan den har fungert.

Planlegging har innebygd et filosofisk problem; skal samfunnet tilpasses menneskene eller skal menneskene tilpasse seg samfunnet? Planlegging handler ikke om noe som er, men noe som utvikler seg over tid (Amdam og Vegglund 1998:17). Samfunnsplanlegging berører motstridene interesser i samfunnet og skaper vinnere og tapere i prosessen.

Teorier om planlegging henspiller på statens og dens medlemmers kapasitet til planlegge sine handlinger (Westholm, Moseley & Seinlås 1999:229). Dette vil si at en aktivt bruker kunnskap for å oppnå samfunnsmessig utvikling (Amdam og Vegglund 1998:18). Teoriene har hentet

inspirasjon fra flere ulike fag, både innenfor samfunn - og naturvitenskap. De teoretiske tilnærmingene til planlegging skiller hovedsakelig mellom planlegging som en instrumentell handling og planlegging som kommunikativ handling.

Planlegging som instrumentell handling bygger på kausaltenkning med røtter tilbake i naturvitenskap (Flyvbjerg, 1991). Ifølge denne retningen består virkeligheten av et endelig antall årsaksrelasjoner som kan avdekkes og uttrykkes i kvantitative størrelser (Amdam og Veggland 1998). Planleggingsteorier som plasseres i denne gruppen streber etter å finne de beste løsningene på konkrete problemstillinger. Vitenskaplig kunnskap gir planleggeren mulighet til objektivt å kunne lokalisere dagens problemer og forutsi fremtidige muligheter (Healey 2006). Planleggeren er etter dette synet verdinøytral og vil på bakgrunn av kunnskap kunne ta riktige avgjørelser. Aarsæter (1992) skriver i sin bok at innenfor fysisk planlegging er det arkitekter, bygningsingeniører, landskapsarkitekter og jordskifte kandidater som dominerer. Dette kan antyde at denne formen for planlegging er utbredt i Norge. Problemet med teoriene er at planleggeren ikke er objektiv. Planleggeren er et menneske med verdier, og disse vil gjenspeiles i måten planleggingen skjer på (Healey 2006). I tillegg overser teoriene de spontane prosessene som skjer i samfunnet (Amdam og Veggland 1998). Planleggeren vil sjelden ha oversikt over alle kausalrelasjoner. Planleggingen kan medføre uforutsette konsekvenser.

Teorier om kommunikativ planlegging fokuserer på menneskelig kommunikasjon (Williams 2003). Planlegging blir sett på som en samtale mellom planlegger og andre med interesse i saken (Williams 2003). Et sentralt poeng er at ingen kommunikasjonssituasjon er bare teknisk og nøytral (Thornley & Rudin 2002:146). Kravet er at planleggerens interesse må være kjent for andre som tar del i planleggingen. Målet er å oppnå konsensus mellom partene. Dette fortsetter at det ikke er store konflikter, og at det er mulig å forhandle seg frem til en løsning (Amdam og Veggland 1998). Teoriene ser planleggingen som en partnerskapsprosess der målet er at en sammen kan komme frem til løsninger (Westholm, Moseley & Steinlås 1999:237). I en reell situasjon kan det være flere aktører som har sterke interesser og det er vanskelig å få enighet om felles mål. Problemer med kommunikative teorier er at aktører kan ha vanskeligheter med å kommunisere sine ønsker, eller ulik ressursfordeling mellom partene. For teoretikerne har

legitimering av planprosessen vært viktig, og denne tilnærmingen til planlegging mener de kan styrke legitimiteten til planlegging.

Friedmann (1987) har gruppert fire ulike retninger innenfor teorier om planlegging. Teoriene er klassifisert etter om teoriene legger vekt på planlegging knyttet til bestemte prosjekter, eller om teoriene legger vekt på planlegging som en kontinuerlig prosess. De er også klassifisert etter om de er kommunikative eller instrumentelle. Denne klassifiseringen vil gi meg begreper, som vil gjøre det mulig å analysere den planleggingen som har foregått i casen, på et mer detaljert nivå.

Kunnskap	Prosjekter	Kontinuerlig prosess
Instrumentelle teorier	<i>Analyse for politikkutforming</i>	<i>Sosial reform</i>
Kommunikative teorier	<i>Sosial læring</i>	<i>Sosial mobilisering</i>

Fritt etter Amdam og Vegglund 1998

- Analyse for politikkutforming

Analyse for politikkutforming er når planleggeren kan ”rent instrumentelt finne de riktige løsningene ut fra beslutningstagerens mål, og denne har så makt til å gjennomføre beslutningen” (Amdam og Vegglund 1998:46). Planleggeren får tildelt et mål og han eller hun skal objektivt finne de beste løsningene.

- Sosial reform

Teoriene knyttet til sosial reform aksepterer at planleggingen ofte må håndtere mange problem samtidig og påvirkningskraften er begrenset. Denne teoretiske retningen baserer seg på inkrementalisme. ”Relativ omfordeling mellom grupper samtidig med økonomisk vekst har vært det viktigste virkemidlet...” (Amdam og Vegglund 1998:49). Disse teoriene har primært vært opptatt av statlig styring.

- Sosial læring

Teoriene bygger på at ”... *the knowledge developed in group work is not ‘out there’ waiting to be discovered, but is actively being produced through social interaction and social learning*”(Healey 2006:256). Gjennom samhandling mellom aktører kan en finne avklaring på hva som er en akseptabel løsning. Planleggeren er ikke verdinøytral. Han eller hun vil være en representant for en part. Planleggeren fungerer da mer som en advokat, konfliktmegler eller prosessleder.

- Sosial mobilisering

Sosial mobilisering er preget av en nedenfra og opp tenkning og preges av en kvalitativ og sosial forståelse av samfunnet. Organisering av planleggingsprosessen er ikke avklart og blir gitt gjennom prosessen. Planleggeren blir en påvirkningsagent og må konkurrere med andre om interessen.

“Planning theory, which is always a reflection of planning practice, has in the past years moved from comprehensive, rational models to communicative planning model” (Westerholm, Moseley & Stenlås 1999:238). Teorier om planlegging har i løpet av de siste årene endret fokus. Samfunnet er blitt mer komplekst og de instrumentelle teoriene reflekterer ikke denne utviklingen. Governance-systemer har ført til at planleggerne må legitimere sine valg på andre måter enn tidligere. Ingen aktør kan alene definere alle mål og iverksette tiltak. Planleggeren er derfor nødt til å invitere andre med i prosessen og planleggingen gjøres på en mer kommunikativ måte. Det er ikke bare teorier om planlegging, som bør brukes når en beskriver den planleggingen som har skjedd.

Planleggingen skjer innenfor en institusjonell kontekst der lover og regler legger sterke føringer på hvordan prosessen skal utvikle seg. Dette kan stå i motsetning til hvordan teoriene ser på planlegging. Teoretikerne beskriver ofte en idealsituasjon og derfor vil teoriene være mangelfulle når virkeligheten skal beskrives. Teorier om planlegging har gjennomgått en forandring de siste årene. Fra å ha en svært teoretisk holdning til fagfeltet har en gradvis begynt å få en mer praksisrettet tilnærming. Teoretikerne prøver å beskrive den planleggingen som skjer gjennom å studere spesielle case. Eksempel på en slike teoretikere er Bent Flyvbjerg. Han mener; *“at studiet af planlægning, politik og modernitet aktuelt kan bringes et væsentlig skridt fremad gennem det*

konkrete studie af rationalitet og makt – især – relationerne mellem de to”(Flyvbjerg 1991:18).

Teoriene om planlegging vil her kunne være med å gi planleggeren et redskap til å utføre planleggingen, mer enn beskrivelser av hvordan planlegging skal forholde seg til samfunnet.

I min oppgave vil de hovedretningene innenfor planleggingsteori fungere som et bakteppe for å forstå planlegging. I tillegg vil planleggingsteoriene fra Fridmann (1987) hjelpe meg å beskrive den planleggingen som har funnet sted, men for å forstå casen er det viktig å forstå hvordan planlegging er ment å fungere i norske kommuner.

2.3.2 Planlegging i kommunene

Planlegging på lokalt nivå er et samspill mellom politikerne i kommunen, administrasjonen og lokalbefolkningen eller brukerne (Aarsæter 1992). Det er et politisk ansvar å definere samfunnsutviklingen. Nasjonale mål kommer til uttrykk gjennom generelle lover og regler. Plan – og bygningsloven og forvaltningsloven er de mest sentrale, men andre lover og forskrifter vil også være med på å bestemme utbygging. Lokale regler kommer i tillegg til de nasjonale. I noen saker kan nasjonale mål komme i konflikt med lokale.

Planlegging av nye boligområder starter i kommuneplanen eller kommunedelplanen (Aarsæter 1992). Før området kan bygges ut må området detaljplanlegges. I dagens komplekse virkelighet har kommunene overlatt mye av analysene forut for arealplanleggingen til private aktører (Fimreite 2005). Saksbehandlerne i kommunen tar bare stilling til planer detaljplanlagt av andre. Private aktører kommer med forslag til reguleringsplan og disse blir så drøftet av kommunen.

Før planen er juridisk bindende må den ha vært oppe i bygningsrådet og være vedtatt i kommunestyret (Aarsæter 1992:111). En vedtatt plan kan hjemle ekspropriering av areal dersom dette er nødvendig og gir også mulighet til refusjon av kostnader knyttet til opparbeiding. Hvis fylkeskommunen eller statlig fagstyresmakt har innvendinger mot planen kan den ikke vedtas av kommunen (Aarsæter 1992). Planen må da sendes til departementet for godkjenning. Planen vil ikke være endelig vedtatt før klagebehandlingen er ferdig.

Selv om den som planlegger prøver å ta hensyn til alle eventualiteter er det ofte at planleggerne ikke oppnår det ønskede resultatet. Omstendigheter kan gjøre et prosjekt urealiserbart eller endre viktige vilkår. Derfor er det ønskelig at oppstart av byggearbeider skjer rett etter planen blir vedtatt.

2.4 Muligheter for medvirkning i en planprosess

Hvordan og når involvering av aktører skjer i en planprosess vil kunne ha stor påvirkning på selve utfallet. *"Were changes to plans took place, it was usually the result of the local authority's reactions to public pressure, rather than public involvement in the formative stages of a plan"*(Barlow 1995:2). Forskere har funnet ut at medvirkning ofte ikke skjer i de definerende stadiene av planlegging. Endring av planene er oftere et resultat av press fra publikum mot planen etter selve planleggingen. I plan - og bygningsloven er behovet for aktiv brukermedvirkning tilgodesett med et kapittel (Naustdalslid 1991). Plan – og bygningsloven legger opp til offentlig medvirkning fra et tidlig tidspunkt i prosessen. Kommunen har en plikt til å drive aktiv opplysningsvirksomhet, som gjør at informasjonen kan forstås av folk flest. Svake grupper er spesielt tilgodesett i loven og det skal legges opp til at disse får mulighet til å delta i prosessen.

Plan – og bygningsloven

§ 5-1. 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.

§ 5-2. Høring og offentlig ettersyn

Når loven her bestemmer at et planforslag skal sendes på høring, skal forslaget sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist.

Når loven her bestemmer at et forslag skal legges ut til offentlig ettersyn, skal minst ett eksemplar av forslaget være lett tilgjengelig for alle, slik at enhver kan sette seg inn i det. Ved kunngjøring av planutkast skal det gjøres oppmerksom på om det foreligger alternative utkast til planen som

ikke har vært eller vil bli kunngjort. Det skal i tilfelle også opplyses at de er tilgjengelige på planmyndighetens kontor.

Lovverket har også gjennom andre regler gitt føringer for hvordan forvaltningen skal opptre ovenfor offentligheten. Blant annet skal parter i saken ha forhåndsvarsel i visse saker og mulighet til å gjøre seg kjent med dokumentene. For beboere er det velforeninger og direkte berørte naboer som er høringsinnstans. Velforeninger er satt sammen av beboere fra et utvalgt område. Deltagelse er frivillig, så det er ikke alltid dette organet er representativt. Bydeler med ressurssterke beboere har ofte sterke velforeninger som kan tale deres sak (Aarsæter 1992).

Selve planleggingsaktiviteten, saksbehandlingen og utarbeiding av fremlegg til vedtak er en sak for de ansvarlige styringsmaktene (Naustalslid 1991:238). Saksbehandlingen er dermed unntatt offentlighet og det er bare når dokumentene blir sendt fra den aktuelle offentlige innstansen at retten til innsyn gjelder.

Selv om loven legger føringer for hvordan den offentlige deltagelsen skal være kan det diskuteres om loven faktisk fungerer. . ”... , *there are two important relationship involved in public participation in the planning process: the control exerted by planners in eliciting a response from the public and the response of the public to the planner...* ” (Barlow 1995:2) Planleggeren har mulighet til å selv velge hvordan publikum skal ivaretas etter lovverket. Det planleggeren ikke kan forutse er responsen fra publikum. Direkte aksjoner rettet mot en spesiell sak kan føre til at publikum blir hørt.

Kommunen og regulant er de som legger premissene for medvirkning. Siden saksgangen ikke er åpen for publikum kan planleggerne i stor grad selv bestemme hvordan publikum skal involveres. Dette gir dem en spesiell stilling og en mulighet for makt. Naustalslid (1991) beskriver hvordan planleggere fungerer som megler mellom politikere og publikum og at dette gir dem makt ved å spille instansene opp mot hverandre. Han hevder også at medvirkning fra publikum i mange tilfeller vil kunne være en kanal for påvirkning for de som allerede har stor makt (Naustdalslid 1991:246).

2.5 Planlegging og makt

Makt er et komplekst begrep og det er mange teoretikere som har prøvd å gi en beskrivelse av fenomenet. De fleste forsøk på å beskrive makt er kontroversielle (Engelstad 2005). Beskrives makt for snevert, kan mange samfunnsforhold bli dårlig belyst, eller i verste fall ikke bli beskrevet. Defineres det for bredt kan det bli vanskelig å belyse fenomenet empirisk. *"Hvordan makt defineres er i seg selv et maktspørsmål"* (Hernes 1975:9). Hvordan en forsker velger å definere begrepet er også en utøvelse av makt. Begrepet makt har hatt en negativ klang og det er få som vil vedkjenne seg at de utøver makt (Hernes 1983). Disse faktorene gjør det svært komplisert å forske på fenomenet. Noen forskere har gått så langt at de har foreslått å avstå fra maktbegrepet (Engelstad 1999:12).

"Those interested in power are interested in two questions...let us call the first interest in the outcomes and the second an interest in the locus of power" (Flyvbjerg 1991:104).

De fleste forsøk på å definere makt har primært omhandlet maktens lokalisering og maktens utkomme. Robert Dahls klassiske definisjon *"A har makt over B i den grad A kan få B til å gjøre noe B ikke ellers ville gjort"* er innenfor denne retningen. Denne definisjonen peker på at makt har et relasjonelt, intensjonelt og kausalt perspektiv. Definisjonen til Dahl har vært kritisert for å være ensidig. Makt kan også være at A hindrer B i å fremme sine meninger eller indirekte ved at A påvirker B gjennom C (Hernes 1975).

En annen teoretiker som har definert makt er Russell (Lukes 1986). Han mener makt er; *"production of intended effects"*(Lukes 1986:19). Dette kan sies å være en videreføring av teorien til Dahl. Hos Russell vil makt være muligheten til å nå sine mål, men han angir ikke hvilke virkemidler en kan bruke for å nå målene. Foucault (i Lukes 1986) har kritisert slike teorier og hevder at; *"Power is exercised rather than possessed"*(Flyvbjerg 1991:105). Makt er ikke en et objekt eller en ting noen besitter, men makten utøves (Beronius 1986:22). Derfor mener Foucault at det ikke er hensiktsmessig å finne maktens lokalisering. En må heller se etter hvordan den utøves.

En teoretiker som i likhet med Foucault har vært opptatt av hvordan makt utøves er Pierre Bourdieu. Han har interesserte seg spesielt for skjulte maktforhold og mekanismene som skaper ulikhet i levekår (Engelstad 1999). Begrepet han bruker er symbolsk makt.

”Symbolsk makt er en makt til å konstituere det gitte gjennom utsagn om det, til å få andre til å se og til å tro på en virkelighetsoppfatning, til å bekrefte den eller til å forandre den, og gjennom verdensoppfatningen også handlingen i verden, og dermed verden selv” (Bourdieu 1996:45)

Symbolsk makt er makten til å få en virkelighetsoppfatning til å fremstå som sann, uten at det er klart for de involverte at det er snakk om vilkårlig virkelighetsforståelse, og uten at alternative virkelighetsforståelser utelates (Wilken 2008). Makten miskjennes som legitim og blir dermed vanskelig å få øye på. Et eksempel som Bourdieu trekker frem er hvordan utdanningssystemet opprettholder forskjellene i samfunnet. Denne forståelsen har likhetstrekk med strukturalismen. Bourdieu trekker strukturalismen et skritt videre ved å si at det sosiale livet er et spill som spilles av strategiske agenter (Wilken 2008:48). Dette er en definisjon som støttes av Foucault.

” [P]ower is not an institution, and not a structure; neither is it a certain strength we are endowed with; it is the name that one attributes to a complex strategical situation in a particular society. ” (Flyvbjerg 1991:106)

Makt er ifølge Foucault ikke plassert i institusjoner eller strukturer. Det er heller ikke noen enkeltindivider som praktiserer makt, men en kompleks strategisk situasjon i et spesielt samfunn. De ulike interessene vil brynes mot hverandre og det er strategiene, det vil si totaliteten av midler som settes inn for å implementere eller bevare makt (Flyvbjerg 1991), som utgjør et generelt mønster eller en institusjonell krystallisering en ser i de politiske avgjørelsene. Ifølge Foucault vil spørsmålet *hvorfor* bli styrende for casestudiet av makt.

”Makt er den proces, som gjennom uophørlige kampe og konfrontasjoner transformerer, underbygger eller vender disse styrkeforhold” (Flyvbjerg 1991:112)

Makt er ikke statisk. Den reproduseres og endres i daglige kamper. Å se på en maktrelasjon som bare kausal (Dahl), eller intensjonell (Russell) blir for snevert. Når jeg definerer makt vil jeg bruke maktbegrepet til Foucault og Bourdieu. Disse maktbegrepene tar opp i seg at makten skjer i

forhold mellom mennesker altså relasjonell. Styrkeforholdene kjemper alltid mot hverandre og dette fører til at makten skaper nytt, ny kunnskap og nye forestillinger.

2.5.2 Analyse av makt

Mange teoretikere har definert maktbegrepet, men ifølge Lukes (1986) har ingen kommet opp med en entydig definisjon. De ulike teoretikerne har hatt ulike ståsted og ser makt på ulike måter. For konkret å kunne analysere mine data trenger jeg å lage kategorier jeg kan bruke for å analysere den påvirkningen som har vært. Jeg har valgt å definere påvirkning på to forskjellige måter.

- **Påvirkning som makt til å definere prosjektet**

I det videre arbeidet kommer jeg til å bruke en intensjonell beskrivelse av makt. Det vil si at jeg vil ha et fokus på maktens lokalisering. Noen aktører vil i større grad enn andre ha mulighet til å definere prosjektet. Gjennom å definere rammene for planleggingen, planlegge området eller være saksbehandler har noen mulighet til å påvirke. Det vil i denne formen for makt også være viktig å fokusere på de mer implisitte formene for makt. I tråd med Bourdieus maktbegrep, symbols makt. Noen av aktørene kan inneha posisjoner, som gir dem adgang til å definere prosjektet uten at de trenger å forsvare seg. Jeg har valgt å kalle denne formen for påvirkning; makt til å definere prosjektet.

- **Påvirkning som makt til mobilisering**

Der hvor det er makt vil det være motstand, hvis ikke hadde det ikke vært et behov for makt (Flyvbjerg 1991:116). For å analysere makt kan det være nyttig å se på hvordan makten blir respondert. ”*En maktrelation kan transformeres til kamp mellom motstandere*” (Flyvbjerg 1991:114). Motmakt kan også være en form for makt. Mathiesen (1982) har prøvd å definere motmakt. For han er; ”*Felleshandling... grunnelementet i motmakt*”(Mathiesen 1982:75).

Enhver intensivering av maktforholdene, som har det formål å få motstanderen til å overgi seg, fører med at man beveger seg mot maktens grense. Denne kan nås på to måter, enten blir motstanderen redusert til avmakt, eller så forvandles motstanderen til direkte fiende (Flyvbjerg 1991:114). Maktutredningen (2003) skiller mellom begrepene makt, avmakt og lite makt.

Avmakt kan ramme ressurssterke grupper, som ikke klarer å samle ressursene på en tilstrekkelig måte. Å ha avmakt betyr at en befinner seg i situasjon, der en ikke ser noen utvei til å endre denne situasjonen, altså vil makten seire (Mathiesen 1982:73). Å ha lite makt betyr at en ikke har ressurser å sette inn. Dette betyr at noen kan ha klare interesser, som de ikke har ressurser til å få kommunisert.

Ved å mobilisere andre, som uformelle eller formelle nettverk, vil en aktør kunne ha mulighet til å påvirke et prosjekt. Mathiesen (1982) ser fellehandling som grunnelementet i motmakt. For å kunne påvirke en avgjørelse er det nødvendig å mobilisere andre, hvis ikke kan en lett komme i en avmaktsituasjon. Denne formen for påvirkning har jeg valgt å kalle makt til å mobilisere. Teoriene om *sosial mobilisering* innenfor planlegging vil kunne settes i sammenheng med denne formen for påvirkning.

For å kunne analysere aktørers evne til å påvirke prosjektet gjennom å mobilisere eller definere, vil aktørforutsetninger være et viktig hjelpemiddel. Aktørene har ulike muligheter til å realisere sine mål og dette vil forplante seg til den vedtatte planen. Det vil også angi hvilken mulighet de har til å påvirke.

2.6 Aktørforutsetninger

Aktørforutsetninger defineres her som evne og ressurser til å mobilisere eller definere prosjektet. Aktørene som har deltatt i prosessen med Tangen har hatt ulike ressurser å sette inn for å påvirke prosessen, og ulikt ønske om å påvirke. ”*Jo større interesse i en sak, jo mer vil han sette inn på å oppnå det han ønsker*” (Hernes 1975:33). Hvis det er mye som står på spill vil aktører gjøre mye for å oppnå sine ønsker. Interesse vil derfor kunne være en viktig forutsetning for andre ressurser.

Jeg kommer i min analyse av aktørforutsetninger til å bruke Bourdieus teorier om kapital. Bourdieu bruker habitus som begrep for å understreke de dynamiske relasjonene mellom individet og det sosiale miljøet (Wilken 2008). Ifølge Bourdieu er habitus;

”en slags transformerende maskin, som får oss til å ’reprodusere’ de sosiale forholdene vi selv har skapt, men på en relativt uforutsigbar måte, slik at man ikke bare kan bevege seg enkelt og

mekanisk fra en kunnskap om produksjonsforholdene til en kunnskap om produktet” (Wilken 2008:36)

Habitus dreier seg om ”«*strukturerende strukturer*» om væremåter som kan generere en rekke ulike handlinger tilpasset konkrete situasjoner”(Engelstad 1999:61). Habitus vil gi en aktør mulighet til å bruke disse strukturene til å handle i en spesiell situasjon. Habitus er bakteppe for Bourdieu når han snakker om felt og kapital. Felt er de sosiale områdene praksis utspiller seg på. Foucault hevder at ”*makt er alltid lokal*” (Engelstad 1999:63). Bourdieu forestiller seg i sine analyser samfunnet som en rekke felt. Et definitorisk kjennetegn ved felt er at det finnes noe som står på spill for de ulike aktørene (Wilken 2008). I en planprosess vil det i de fleste tilfeller være viktig for aktørene å vinne frem og det kan være store splittelser. Et felt er kjennetegnet ved de spillereglene som gjelder for feltet. Disse har Bourdieu kalt doxa (Wilken 2008). Doxa er et gresk ord for kunnskap, som betegner den hverdagslige uformelle kunnskapen (Engelstad 1999). Doxa er dermed de udiskutable reglene aktørene må forholde seg til, og som gjør kampen meningsfull (Wilken 2008:48). Begrepet kan ses i sammenheng med Foucaults diskursbegrep.

”*Felt defineres i forhold til bestemte kapitalformer som det handler om å besitte og akkumulere*”(Wilken 2008:39). Bourdieu skiller mellom kulturell, økonomisk og sosial kapital. Økonomisk kapital er ofte en forutsetning for andre former for kapital (Engelstad 1999). Økonomisk kapital er økonomiske ressurser, som kan brukes til å kjøpe andre kapitalformer.

Den kulturelle kapitalen er tilegnelse og beherskelse av den legitime kulturen. Dette kan læres, men ofte skjer læringen fordekt. Foucault setter likhetstegn mellom kunnskap og makt. ”*Sandhet er centreret omkring de videnskaber og institusjoner, som produserer den*” (Flyvbjerg 1991:127). Den som produserer sannhet vil ha makt til å definere prosesser. Politikere er vanlige mennesker som skal bestemme over forskjellige saksområder. Det er ikke alltid disse har oversikt eller kunnskap om det aktuelle området. Kulturell kapital vil ikke bare være kunnskap om prosjektet eller prosessen. Det vil også være hvordan en skal kunne påvirke feltet.

Sosial kapital er helheten av en persons relasjoner. ”*Vi må ta i betraktning det nettverk de er innestøpt i, og hvordan et nettverk kan mobiliseres*” (Hernes 1975:16). Nettverkene er ikke bare

en arena for kunnskap, det kan også være en mulighet til å få gjennom sine ønsker. Hvis en aktør klarer å mobilisere sitt nettverk, vil han eller hun i større grad kunne ha muligheten til å få gjennom sine synspunkter, jf påvirkning som makt til å mobilisere.

Bourdieu bruker også begrepet symbolsk kapital. Dette begrepet henspeiler på aktørers forutsetning for å utnytte og konvertere de andre kapitalbegrepene. Det vil kunne tenkes at aktører som i utgangspunktet har mye ressurser ikke klarer å bruke dem fordi de ikke klarer å konvertere for eksempel økonomisk kapital (penger) til kulturell kapital (kunnskap).

2.6.2 Analyse av aktørforutsetninger

Bourdieu hevdet at det sosiale livet er et spill som spilles av strategiske agenter (Wilken 2008:48). Planlegging er et felt med egne regler altså en egen doxa. For å kunne analysere hvordan ulike aktører har hatt mulighet til å påvirke må en se på hvilke forutsetninger de har. Ressurser er ulikt fordelt i samfunnet og noen aktører vil ha bedre forutsetninger enn andre til å påvirke prosjekter. Ressurser kan analyseres på flere måter. Jeg har valgt Bourdieus kapitalbegrep, fordi det gir en mulighet til å se hvordan kulturell, økonomisk og sosial kapital kan transformeres og endres til symbolsk kapital og makt innenfor feltet. Analyse av aktørforutsetninger vil kunne gi et svar på delproblemstilling to.

2.7 Avslutning

Først i dette kapitlet så jeg på hvordan strukturene for samfunnsstyring er i endring. Offentlig sektor har gjennomgått en forandring fra en hierarkisk styring til et større fokus på markedsretting og nettverk. For å analysere den institusjonelle konteksten er det derfor viktig å ha et fokus på hvordan dette slår ut i praksis. For å analysere styringssystemene kommer jeg til å bruke kategoriene fra Kjær (2004) og gjennom kategoriene definere hvordan systemene passer inn i betegnelse byråkrati, marked og nettverk. Jeg kommer også til å dele nettverk inn i nettverk og partnerskap ved hjelp av kategoriene fra Williams (2003). For ikke å gå surr i begreper vil jeg bruke samarbeid som samlende navn på gruppen.

Teorier om planlegging har gått fra å se hvordan planlegging skal forholde seg til samfunnet, til mer å fokusere på praksis. Det vil si at spørsmålet retter seg mer mot hvordan enkeltprosjekter hjelpe planleggere til å bli bedre. Refleksjon omkring et fagfelt er viktig og min oppgave ønsker jeg skal være et forsøk på å beskrive og reflektere teoretisk over praksis. Teoriene om planlegging vil derfor være analyseredskap når jeg skal analysere den planlegging i casen.

Planleggingen som skjer i kommunene er i stor grad styrt av at forskjellige lovverk. Disse gir sterke føringer for hvordan planleggingen skal gjennomføres. Spesielt gjelder dette med hensyn på medvirkning. Spørsmålet blir da hvordan de ulike interessene blir møtt og hvilket gjennomslag de har.

For å finne ut hvilken påvirkning som har skjedd i dette tilfellet vil det derfor være nærliggende å se nærmere på makt. Definisjon av makt er i aller høyeste grad også et maktspørsmål. Jeg har valgt å analysere makt ut fra to kriterier. Den ene ser makt som mulighet til å definere prosjektet. Her har jeg prøvd å trekke veksler på flere teorier om makt. Makt vil her være muligheten til direkte eller indirekte forme prosjektet. Den andre formen for påvirkning vil være gjennom å mobilisere andre. Slik kan avmakt bli til motmakt. Hvis ingen har innvendinger mot makten vil det være makt? Jeg har valgt å se makten i et relasjonelt lys og derfor kommer jeg i min analyse til å fokusere på de områdene der det har vært konflikter mellom ulike aktører.

For å kunne begrunne makten hos den enkelte aktør vil aktørens forutsetninger være interessante. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i Bourdieus kapitalbegrep; økonomisk, sosial, kulturell og symbolsk kapital når jeg analyserer aktørens forutsetning for makt

Kapittel 3 – Metodisk tilnærming

3.1 Innledning

Valg av metode er bestemmende for hvordan informasjon skal hentes inn og bearbeides. Metoden avhenger av hvilke samfunnsforhold vi ønsker å undersøke og hva slags teorier vi ønsker å belyse (Grønmo 2007:3). I samfunnsvitenskapen skiller det mellom kvalitativ og kvantitative metoder (Johannessen m.fl 2004). Kvantitative metoder er opptatt av å kartlegge et fenomens utbredelse og data er ofte uttrykt ved tall eller andre mengdetermer (Grønmo 2007). Kvalitativ metode fokuserer mer på den enkeltes oppfatning av et fenomen og metoden brukes i de tilfellene en trenger fyndige data (Johannessen m.fl 2004). Kvalitative data er ofte uttrykt som tekst (Grønmo 2007).

Denne oppgaven er en casestudie med makt som hovedfokus. I litteraturen er det en utbredt oppfatning at casestudier innebærer å se et fenomen i sitt naturlige miljø, og hvor undersøkelsen baserer seg på flere kilder av data (Thagaard 1998). Jeg ønsker å undersøke hvordan aktører har påvirket en prosess. Makt er et subjektivt fenomen og derfor kan det vanskelig la seg tallfeste. For å svare på problemstillingen trenger jeg fyndige data om prosessen og den enkeltes opplevelse av den. Kvantitative metoder vil ikke gi meg den detaljerte informasjonen jeg leter etter. Jeg har derfor valgt å bruke kvalitative metoder i innsamlingen av data.

3.2 Å finne informasjon

Den informasjonen vi trenger om analyseenheter, kan hentes ut fra ulike informasjonskilder (Grønmo 2007:120). Alle grunnlag for informasjon kan betraktes som en kilde. Grønmo (2007) skiller mellom tre hovedtyper av kilder; aktører, respondenter og dokumenter. Når forskeren får informasjon fra direkte observasjon av personer vil kilden være en aktør. Dette var ikke aktuelt i mitt tilfelle siden reguleringsplanen ble vedtatt i 2004. Jeg har derfor valgt å konsentrere meg om informasjon fra dokumenter og respondenter.

Respondenter er personer som blir intervjuet. Disse kalles også informanter. Skillet mellom respondenter og informanter er ikke alltid konsekvent, men Grønmo (2007) mener skillet kan være at respondenten snakker om seg selv og sin situasjon, mens informantene snakker om andre aktørers situasjon og oppfatninger. Min oppgave er knyttet til makt og dette defineres ulikt etter hvilket ståsted en har. Jeg kommer derfor til å benytte intervju som en kilde til informasjon. I mitt tilfelle kommer jeg til å stille spørsmål om personens egen rolle, samt andres rolle. Derfor vil jeg bruke betegnelsen respondent for enkelhet skyld. Problemet med denne kilden er at prosessen er tilbake i tid. Det er ikke sikkert respondentene husker mye fra prosessen og derfor det viktig å benytte andre kilder i tillegg. Intervjuene vil fungere som et supplement og skal belyse maktaspektet i prosessen.

Dokumentanalyse er den tredje måten å samle inn data. Dokumentene kan være svært forskjellige med hensyn til form og innhold. Innholdet kan deles mellom meningsyttringer og fakta. Siden prosessen jeg konsentrerer meg om er litt tilbake i tid vil dokumenter være den viktigste informasjonskilden. Jeg kommer i denne oppgaven til å fokusere på offentlige dokumenter. Disse dokumentene er saksfremstillinger og referat fra politiske møter. Saksdokumentene er grunnlaget for den avgjørelsen som ble tatt og derfor viktige for å forstå hvordan saken ble lagt frem. Referatene vil gi være fakta om hvilke ting som ble foreslått og vedtatt.

Jeg har i mitt prosjekt ikke problem med å finne tilgjengelige materiale. Problemet er heller hvor relevant informasjonen er. Min problemstilling knytter seg til makt og dette fenomenet vil være dårlig belyst i dokumenter. Reguleringsprosessen jeg skal skrive om en del tilbake i tid og det vil derfor knytte seg usikkerhet til hvordan respondentene husker viktige detaljer. Dette er en svakhet ved min innsamling av data. Jeg har derfor valgt å ha en rekke intervjuer for å gjennom flere personer få bedre inntrykk av maktaspektet.

3.2.2 Analyse av dokumenter

”Innholdet i dokumenter blir gjennomgått systematisk med sikte på å finne relevant informasjon om de forhold som skal beskrives” (Grønmo 2006:187)

For å få en forståelse av prosessen med reguleringsplan for Tangen har jeg valgt å analysere offentlige dokumenter tilknyttet denne saken. Jeg har fått tak i saksdokumenter og referater fra de

politiske møtene tilknyttet den aktuelle prosessen. Offentlige saksfremstillinger er laget for å gi politikerne en oversikt over saken og gi dem en mulighet til å ta et standpunkt. Saksfremstillingen er skrevet av saksbehandler i kommunen og er brukt i beslutningsprosessen. Referat fra møtene vil være opplysninger knyttet til hvilke beslutninger som ble tatt. Disse dokumentene gir ikke et klart bilde av hvordan møtet foregikk og vil derfor ikke si noe om selve møtet, men de gir et bilde av hvordan prosessen har vært.

Dokumentanalysen i min oppgave retter seg mot dokumenter, som er laget i forbindelse med prosessen. Denne type kilder blir ikke påvirket av forskeren og forskningsprosessen. Derfor er ikke troverdigheten til kildene et problem. Det som kan være et kritisk punkt er bekræftbarheten til informasjonen. Bekræftbarheten er knyttet til tolkningen av resultatene (Thagaard 1998). Forskerens perspektiv kan påvirke utvalget og tolkningen av tekstene. For snevert syn kan føre til at utvalget av tekster blir for snevert eller at tolkningen blir ensidig (Grønmo 2006). For å unngå dette er det viktig at forskeren er kritisk til tolkningen og til utvalget av tekster. Ved at forskeren gir eksempler på alternative tolkninger, som er mindre relevante, vil egne tolkninger fremstå i et bedre lys (Thagaard 1998:181).

Hvilke dokumenter jeg velger ut og hvordan jeg analyserer disse dokumentene vil påvirke hvor bekræftbare mine funn er. Min analyse baserer seg på de offentlige kjente dokumentene i saken. Det har ikke vært mulig å finne dokumenter utover disse i offentlige arkiver. Dette betyr at brev eller referater fra saksbehandlingen ikke er blitt tatt med, og vil dermed kunne representere en svakhet ved den informasjonen jeg har hatt. Jeg har valgt å la dokumentene danne grunnlag for en analyse av prosessen. Hvordan en planleggingsprosess er lagt opp i kommunene har jeg beskrevet i teorien. Analyse av dokumentene vil vise hvordan dette har foregått i Kristiansand. Dette kan være med å bedre bekræftbarheten i min oppgave, siden da mine funn kan relateres til andres forskning. Jeg vil også bruke dokumentene for å analysere hvilke aktører som var med og hvilke beslutninger som ble tatt. For å bedre bekræftbarheten har jeg valgt å bruke andre kilder i tillegg til den informasjonen som har vært i dokumentene. Det som kan tenkes er det største problemet med analysen av dokumenter er min manglende tekniske bakgrunn. Siden mye av informasjonen er teknisk rettet vil det kunne være mye informasjon som jeg ikke klarer å fange opp. Dette vil representere en svakhet ved mine funn.

3.2.3 Intervjuer

Påvirkning mellom de ulike aktørene vil ikke alltid manifestere seg i dokumenter. For å få en dypere forståelse av den enkeltes opplevelse av prosessen trenger jeg deres egne erfaringer. Dette vil jeg kunne få gjennom intervju av respondenter. Intervjusituasjonen preges av forholdet mellom forsker og informant. Et problem kan være at kommunikasjonen går dårlig, slik at forskeren får dårlig eller lite informasjon fra informanten (Grønmo 2006). Dårlig kommunikasjon kan også føre til at forskeren misforstår svar eller informanten misforstår spørsmålet. Kvaliteten på dataene kan økes ved at forskeren presiserer begrepene som blir brukt og stiller klare spørsmål. Alle intervjuene foregikk på arenaer respondenten selv hadde valgt. Å svare på spørsmål på "hjemmebane" kan være med på å gjøre situasjonen tryggere for respondenten. Jeg opplevde ikke at intervjuene var preget av dårlig kommunikasjon. Det som har vært et større problem med informasjonen er at makt er et ømtålig tema. Underkommunisering hos de ulike respondentene vil være en svakhet ved datagrunnlaget.

For å overbevise andre om forskningens kvalitet, må forskeren i analysen argumentere for sin troverdighet ved å redegjøre for den betydningen det har at forskeren er sitt eget forskningsinstrument (Thagaard 1998:179). Trekk ved forskeren kan påvirke informanten til å svare på en bestemt måte (Grønmo 2006). For å forhindre en slik påvirkning er det viktig at forskeren er bevisst på egen fremtoning og hvordan dette kan påvirke svarene. Trekk ved informanten, som erindringsfeil eller selvpresentasjon kan også påvirke svarene (Grønmo 2006).

Opgaven min er knyttet til en reguleringsprosess, og siden jeg selv sitter i byutviklingsstyret vil selvpresentasjon kunne være et problem. Noen av respondentene er aktører som er aktive på dette feltet og derfor har en interesse av at jeg får et positivt bilde av dem. Det kan derfor tenkes at de ikke vil fortelle om den makten de selv, eller andre i omkretsen besitter. Slik underkommunisering vil være vanskelig for meg å unngå og jeg vil derfor i analysen prøve å "lese mellom linjene". For min oppgave var det derfor viktig at jeg hadde nok respondenter som samlet vil gi meg god nok informasjon til å belyse problemstillingen. Jeg har derfor valgt å intervjuer relativt mange personer.

Analyse av intervjuene vil først og fremst være viktige for å analysere den påvirkningen som har funnet sted. I tillegg vil informasjonen fra respondentene bidra til å klargjøre prosessen på en bedre måte.

3.3 Intervjusituasjonen

Dette er første gang jeg har brukt intervju og det har derfor vært en interessant prosess. De fleste intervjuene ble tatt opp på bånd, men ikke de to første. Ved å bruke båndopptaker fikk jeg mulighet til å være mer tilstede i intervjusituasjonen. Jeg opplevde at kommunikasjonen mellom meg som intervjuer og respondentene for det meste var god. Det var kun i ett tilfelle at jeg følte kommunikasjonen gikk dårligere og at respondenten underkommuniserte.

Jeg valgte å benytte meg av en intervjuguide, for å kunne reflektere over hvilke begrep jeg skulle bruke i intervjuene, og for at alle intervjuene skulle være tilnærmet like. Jeg valgte å bruke et semistrukturert opplegg (Ryen 2002). Intervjuguiden (vedlegg 6) var ment å skulle favne alle respondentene, derfor siden de ulike respondentene hadde ulike forutsetninger, var det ikke alle spørsmålene som var like relevant for alle. Med et semistrukturert opplegg hadde jeg muligheten til å stille andre spørsmål, i tillegg til de som lå i guiden. Jeg opplevde i flere tilfeller interessante diskusjoner da intervjuet egentlig skulle være ferdig. Ofte var disse knyttet opp mot hvordan uformelle kanaler ble brukt i prosessen. Jeg opplevde at intervjuguiden fungerte godt i intervjusituasjonen og hjalp meg å strukturere spørsmålene.

Det som har vært den største svakheten ved å bruke intervju som kilde er tidsaspektet. Flere av respondentene bemerket under intervjuet at denne reguleringsplanen lå langt tilbake i tid. Intervjuene tok i gjennomsnitt kort tid, ca ½ time og respondentene var ikke særlig detaljerte om prosessen. Det kan være en antydning om at respondentene husker saken dårlig og at viktige detaljer dermed kan være utelatt.

3.4 Valg av respondenter

Hensikten med kvalitative intervjuer har tradisjonelt ikke dreid seg om å frembringe statistisk generaliserbar kunnskap og en kan derfor velge å benytte et utvalg av respondenter som ikke er

representativt for utvalget, et ”ikke – sannsynlighetsutvalg” (Ryen 2002). Jeg har valgt å intervju strategiske personer i forhold til de forskjellige aktørene. Et problem med valg av respondenter er at den aktuelle prosessen var langvarig og politiske organ skifter representanter hvert fjerde år. Dermed har det vært to valg i denne perioden og viktige aktører vil derfor kunne være byttet ut.

Da jeg skulle velge ut respondenter prøvde jeg å finne ut hvem som kunne gi meg strategisk viktig informasjon. I et reguleringsarbeid er det mange ulike aktører, som er involvert. Nye reguleringsplaner blir laget av private aktører. I dette tilfellet TUAS og Kristiansand Eiendom. Jeg valgte derfor å intervju en person fra hvert av selskapene, som aktivt har vært del av denne prosessen. Reguleringsarbeidet ble koordinert av et innleid selskap. For å finne ut hvordan arbeidet med reguleringsplanen hadde vært måtte jeg også intervju en fra dette selskapet.

Det er mange aktører som har vært inne i denne prosessen. For å finne ut hvordan de ulike aktørene har påvirket prosessen har jeg valgt å trekke ut to grupper, som er blitt berørt av prosjektet. Den ene gruppen består av naboer. For å finne ut hvordan naboene har kunne påvirke denne prosessen valgte jeg å konsentrere meg om velforeningen. Jeg intervjuet to personer tilknyttet velforeningen. Jeg valgte ut to personer, fordi styret i velforeningen på et tidspunkt ble skiftet ut.

Den andre gruppen bestod av næringsvirksomhet tilknyttet Tangen. Jeg valgte å intervju en person ansatt i lederstilling ved Tangen videregående skole og en person tilknyttet TUAS med mindre aksjonærpost. I tillegg har jeg intervjuet en person i teknisk sektor og en politiker i byutviklingsstyret.

Det som er et problem med valg av respondenter er hvor representative de er for gruppen som helhet. I kommunen er det mange personer som har jobbet aktivt med denne planen. Ved å velge ut en person har jeg dermed utelukket mange andre perspektiver. Grunnen til at jeg valgte ut en person var at det i denne perioden hadde vært mye utskiftning og flere sentrale personer henviste til at respondenten hadde vært aktivt med i hele prosessen. Det største problemet med mitt utvalg av respondenter er antall politikere. Politikere er de som sitter med den formelle makten og påvirkning av politiske representanter vil kunne være et virkemiddel for å få gjennom sine

ønsker. Jeg valgte å intervju en person fra byutviklingsstyret, som i kraft av sitt parti med ordfører i deler av perioden, og sin posisjon i politiske organer har mye innsikt i denne prosessen. En politiker vil ikke være representativ for gruppen som helhet. Det jeg har fokusert på er at respondenten har hatt en sentral posisjon i byutviklingsstyret og grupper som har ønsket å endre planen ville ha prøvd å få støtte her. Hvis det har eksistert beslutningsdyktige uformelle nettverk vil de høyst sannsynlig ha befunnet seg på et høyere politisk nivå. For å se om det eksisterte uformelle nettverk burde jeg kanskje hatt andre respondenter i tillegg. Det kan tenkes at denne informasjonen uansett vil være vanskelig tilgjengelig. Få som har makt ønsker å vedkjenne seg den. Jeg har prøvd å oppveie dette problemet med å ha relativt mange respondenter til å belyse ulike deler av prosessen.

Jeg opplevde at de fleste respondentene satt på mye relevant informasjon. Litteraturen hevder at en har samlet nok materiale når et intervju ikke frembringer noe nytt. Jeg mener at mine respondenter samlet har hatt god nok informasjon til å belyse prosessen. Siden dette har vært en oppgave om påvirkning har jeg valgt å anonymisere respondentene. Jeg kommer til å benevne respondentene etter hvilken aktør de representerer. For velforeningens vedkommende har jeg valgt å skille mellom styremedlem og beboer.

3.5 Forforståelse

”Forskeren utvikler en forståelse som er basert på interaksjon mellom tendenser i dataene og forskerens forforståelse og faglige forankring” (Thagaard 1998:138)

Når jeg skal analysere informasjonen jeg har samlet inn vil forforståelsen av feltet og min faglige forankring danne bakteppet på hva jeg finner i datagrunnlaget. Min forståelse av fagfeltet har i stor grad vært preget av at jeg selv er representant i byutviklingsstyret. Gjennom min politiske rolle har jeg sett hvordan saker behandles og jeg har derfor et annet perspektiv, enn hvis jeg ikke hadde hatt denne posisjonen. Mitt politiske engasjement har gitt meg en viss kjennskap til hvordan det politiske systemet fungerer og kunnskap om å lese saksdokumenter. Dette har vist seg svært nyttig i prosessen.

Det som kan være en fare ved å skrive en masteroppgave, så tett opp til mitt politiske felt er at det kan påvirke innsamling av data og analysen. Mange av respondentene har interesser i feltet og vil dermed kunne være påvirket av min posisjon i intervjusituasjonen. Det kan også tenkes at enkelte respondenter forteller mer enn de normalt ville gjort, siden jeg har grunnleggende kunnskap om feltet. Den store svakheten ved min forforståelse er at jeg kan ha dannet meg implisitte bilder av prosessen. Dette kan ha ført til at jeg handler på en slik måte som gir meg de resultatene jeg er ute etter. Min erfaring som medlem av byutviklingsstyret er at aktører som ønsker å endre planer vil prøve å mobilisere politikere, fordi de ikke blir hørt av administrasjonen eller regulant.

Det er vanskelig å unngå at forforståelse vil prege oppgaven min, men jeg har prøvd å løse disse problemene ved å bruke teoriene, som jeg har fra studier i statsvitenskap. Teorier er generaliserbar kunnskap, som andre har laget. Det har derfor vært viktig for meg å lage kategorier som empirien kan analyseres etter.

3.6 Overførbarhet av forskningsresultatene

I kvalitative studier er det fortolkningen som gir grunnlag for overførbarhet. Spørsmålet er om den tolkningen som finner sted i et prosjekt, også kan være relevant i andre sammenhenger (Thagaard 1998). ”*Generaliserbarheden af case studier kan øges ved strategisk udvelgelse av kritiske cases*”(Flyvbjerg 1991:149). Når jeg skulle velge studieområde valgte jeg en atypisk planleggingsprosess i håp om at den ville inneholde interessante aspekter.

I en casestudie er det nærliggende å tenke at metoden vil fungere som en verifikasjon av egne antagelser om feltet. Det som ofte skjer er at forskeren må revurdere sine oppfatninger, når de blir konfrontert med virkeligheten. Casen fungerer som en falsifikasjon av forforståelsen (Flyvbjerg 1991). Det er uomtvistelig at min forforståelse av feltet har spilt en rolle i tolkningen av informasjonen, men gjennom prosessen har jeg fått et mer nyansert bilde av hvordan en planprosess er bygd opp.

Jeg vil med denne oppgaven beskrive maktforhold i en planleggingsprosess. Funnene jeg har gjort i denne undersøkelsen vil bidra til å beskrive hvordan påvirkningen var i den aktuelle casen og hvor godt teoriene stemmer med virkeligheten. Casen min forholder seg til Kristiansand. Byen

er en av landes største kommuner og ulike kommuner er organisert ulikt. Derfor tror jeg maktmønstre vil kunne være noe ulikt i andre typer organiseringer, eks parlamentarisme. Det kan likevel tenkes at oppgaven kan ha interesse for andre som driver med planlegging. Hva som gir makt vil i mange tilfeller være det samme. Derfor kan kasen være eksempel på hvordan makt fordeles i en planprosess. De fleste personer vil i en eller annen sammenheng komme bort i ulike former for planlegging i form av kommuneplaner eller detaljplaner. Denne oppgaven vil derfor kunne ha allmenn interesse.

3.7 Tolkning av data

I en planleggingsprosess er det mye informasjon å forholde seg til. Jeg har valgt å gå pragmatisk inn i informasjonen og se etter strategiske data som kan være med å belyse problemstillingen. Problemstillingen min er hvordan ulike aktører har påvirket prosessen med reguleringsplanen for Tangen. Tolkning av dataene vil basere seg på kategoriene jeg kom frem til i teoridelen og jeg vil i analysen bruke kategoriene for å belyse både hvordan styring, planlegging og makt har vært i prosessen.

I arbeidet med reguleringsplanen for Tangen har det vært mange aktører involvert. De viktigste er regulanten og de kommunale organene som har behandlet planen. Jeg har valgt å begrense de andre aktørene til de som har interesser i området, enten som beboere eller bedrifter lokalisert til området. Disse har hatt mulighet til å medvirke i planarbeidet siden oppstart og har hatt tilnærmede like muligheter. Jeg vil også kommentere andre aktører som har påvirket prosessen, men da bare kort.

Påvirkning har jeg definert som muligheten til å få gjennomslag for sine synspunkter i den vedtatte planen. Grunnen til at jeg har valgt denne fremgangsmåten er fordi dette er mulig å måle.

Kapittel 4 – Prosessen og styringssystemene

4.1 Innledning

Kapittel fire er delt i to deler. Den første delen fungerer som en beskrivelse av prosessen med reguleringsplanen for Tangen. Denne delen er et svar på delproblemstilling 1; ”*Hvordan har ulike hendelser vært med på å definere prosjektet?*”. Jeg kommer først til å gi en beskrivelse av prosessen. Deretter vil jeg oppsummere prosessen med å svare på problemstillingen.

For å strukturere data knyttet til arbeidet med den aktuelle reguleringsplanen, kommer jeg til å bruke den teoretiske beskrivelsen av planlegging i kommuner. Dataene er kronologisk strukturert og er en presentasjon av hvordan den prosessen med den aktuelle saken har foregått. Jeg har valgt å dele prosessen inn i faser. De ulike fasene har på ulike måter bidratt til å forme prosjektet. Fasene har jeg valgt å kalle idefase, bearbeidingsfase og vedtaksfase.

Den andre delen vil være en analyse av hvilke styringssystemer som har blitt brukt. Det er disse systemene som har hatt beslutningsmyndighet i prosessen og påvirkningen av prosessen vil være innenfor disse systemene. Analysen av disse vil derfor være en forutsetning for å forstå den påvirkning som har vært. Jeg kommer på slutten av kapitlet til å beskrive hvordan medvirkning i prosessen har vært. For å analysere hvilken form for styring som har funnet sted i den aktuelle prosessen kommer jeg til å bruke governance teorier og strukturere systemene etter om de er eksempel på byråkrati, marked eller nettverk.

Til slutt i kapitlet vil jeg oppsummere funnene. Her vil jeg se resultatene av drøftingen i sammenheng med de ulike teoriene jeg har presentert.

4.2 Planleggingen av Tangen

Planleggingen av Tangen har tatt flere år og mange ulike aktører har vært involvert i denne prosessen. Jeg deler planleggingen inn tre faser, som beskriver hvordan planen blir til. Disse fasene har utgangspunkt i teorier om planlegging i kommuner. Fasene beskriver de stadiene som planleggingen har gjennomgått ide, via bearbeiding til vedtatt plan.

- Idèfasen

Planlegging av nye boligområder starter i kommuneplanen eller kommunedelplanen (Aarsæter 1992). Dette betyr at Tangen måtte defineres som utbyggingsområde av kommunen. I denne fasen blir ideen om utbygging på Tangen unnfanget og konkretisert i form av endring i formål i kommunens planer. Før området kan bygges ut må det detaljplanlegges. Jeg har valgt å la innlevering av detaljplanen til kommunen være overgangen til neste fase.

- Bearbeidingsfasen

I dagens komplekse virkelighet har kommunene overlatt mye av analysene forut for arealplanleggingen til private aktører (Fimreite 2005). Saksbehandlerne i kommunen tar bare stilling til planer detaljplanlagt av andre. Planen for Tangen ble levert inn til kommunen og bearbeidet i politiske vedtak. Tangen ble behandlet to ganger i politiske organ. Denne fasen varer frem til endelig behandling av planen.

- Vedtaksfasen

Før planen er juridisk bindende må den ha vært oppe i bygningsrådet og være vedtatt i kommunestyret (Aarsæter 1992:111). Denne fasen inneholder sluttbehandlingen av planen i bystyret. Behandlingen i Bystyret gjør planen juridisk bindende og dermed kan utbyggingen starte.

4.2.2 Idèfase

Planlegging av nye boligområder starter i kommuneplanen eller kommunedelplanen. Tangen måtte derfor defineres som et utviklingsområde i kommuneplanen før en kunne lage en reguleringsplan for området. Dette var en lang prosess og mye av grunnen kan være at det i lang tid hersket forvirring om hva arealene på Tangen skulle brukes til. Kommunen hadde i utgangspunktet tenkt å bygge et renseanlegg på Tangen. *"I sin tid var det også aktuelt å ha renseanlegg der, det renseanlegget en i dag har på Odderøya. Det var tenkt lagt på Tangen"*(Kristiansand Eiendom)

Eiendoms – og utbyggingsetaten idéutvikling for Tangen ble gjort mer konkret i 1994, da oppgaven med å utvikle området kom inn i handlingsprogrammet (1994-1997). Hvem som satte i

gang prosessen er uklart, men respondenten fra byutviklingsstyret hevder at det var *”de gode gamle politikerne som uansett hvilken politisk oppakning de kom fra”*(Politiker) som var pådrivere for utbygging av Tangen.

For å få ideer til utviklingen av området ble det opprettet to ulike nettverk. Ett som bestod av *”folk som var mye ute og reiste”*(Kristiansand Eiendom), et annet som bestod av de som holdt til nede på Tangen. Jeg kommer til å gi en mer detaljert analyse av nettverkene senere i oppgaven.

”Også etablerte kommunen to fora. Ett som var et såkalt kreativt forum, med sånne resurspersoner fra næringsliv og politikk i byen [...] Parallelt gikk kommunen til alle eiendomsbesittere og festere på Tangen og så sa de at nå vil vi at dere skal sette ned en gruppe og si hva som er viktig, og så ble det en kombinasjon av gruppene som dannet grunnlag for et ønske om en ny reguleringsplan.”(Koordinator)

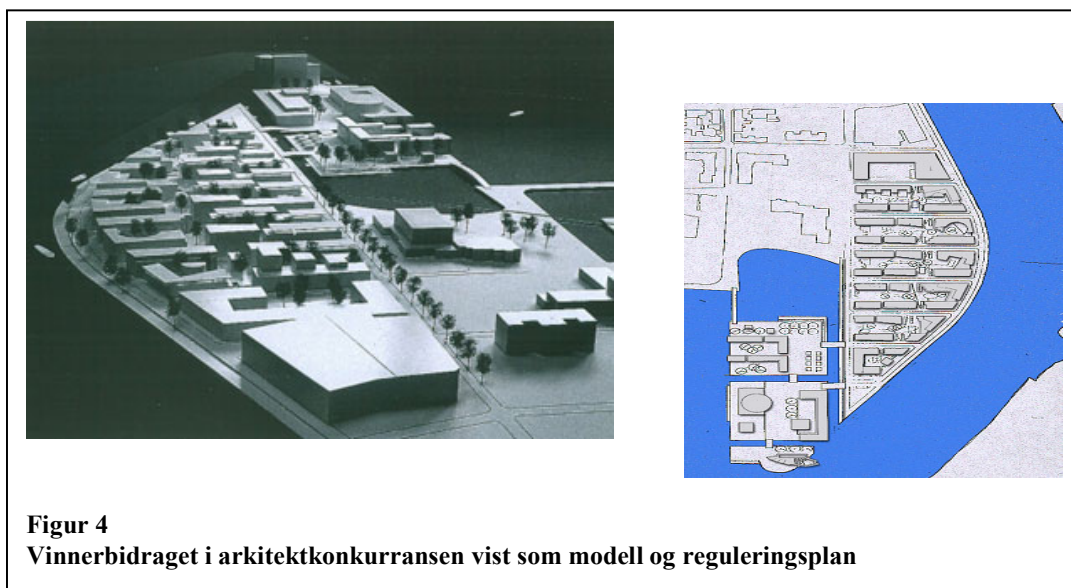
Arbeidet i nettverkene ledet til at Tangen ble definert som et utviklingsområde i Kommunedelplanen for Kvadraturen i 1998. Denne planen ble vedtatt 22.06.1999. Før området kunne bygges ut måtte det detaljplanlegges. Det var denne detaljplanen som ble levert inn av Kristiansand Eiendom og TUAS. Detaljplanen ble laget i samme periode som kommunedelplanen ble vedtatt.

Før et område kan detaljplanlegges skal berørte parter være kontaktet. Ved oppstart av dette planarbeidet kom det inn 7 innspill (vedlegg 1). Til en så stor plan er dette ikke mange innspill og sentrale personer ble overrasket over at det var få innspill tidlig i prosessen; *”... det som har slått meg senere i prosessen på Tangen at et så svært og viktig området ikke var mer støy rundt det på et mye tidligere tidspunkt”*(Politiker).

Reguleringsplanen for Tangen var gjenstand for en internasjonal arkitektkonkurranse og sommeren 1999 ble konkurransen gjennomført. Denne konkurransen ble satt søkelys på i en rapport fra miljøverndepartementet. *”Grunnlaget for konkurransen er videre enn utkastet til kommunedelplan. Hensikten med dette er å få belyst de muligheter og begrensninger som knytter seg til området på et friere grunnlag. Føringsene for arkitektkonkurransen er behandlet og godkjent i kommunalutvalget”*(<http://www.regjeringen.no/md/html/miljobyrap/T-1322/K04pr012.pdf>). Det har ikke vært mulig å få tak i kriteriene for konkurransen, men en av

kildene mener at arkitektene stod fritt i utformingen. I følge flere respondenter var målet å finne ideer til hvordan Tangen kunne utnyttes.

Det kom inn fem bidrag til konkurransen og vinnerutkastet ble valgt av en jury bestående av; Kjetil Kiran, Lucy Smith, J. G. Bernander, Einar Førde og Per Grimnes. Det var ingen sentrale aktører fra kommunen, som tok del i denne prosessen og respondenter fra kommunen mener at det var lite kontakt mellom planavdelingen i kommunen og juryen. Vinneren av konkurransen ble HRTB og Svein Halvorsen arkitekter.



Flere av respondentene bemerket at det er svært stor forskjell på vinnerutkastet og det som er blitt en realitet på Tangen. Det som er igjen av konkurransen er ifølge politikeren *"retningen på gatene og liksom hovedoppdelingen av det som er blitt"* (Politiker). Respondenten fra Kristiansand Eiendom mener at arkitektkonkurransen hadde lite nytte utover at den ble brukt for å velge reguleringsfirma;

"Men så er det jo slik at denne konkurransen ga jo en del alternative innspill og den var med på i alle fall å finne ut av hvilket firma vi skulle bruke videre, men en kan jo selvfølgelig stille seg spørsmålet om nytteverdien av arkitektkonkurranser" (Kristiansand Eiendom)

Vinneren av konkurransen fikk i oppgave å utarbeide reguleringsplan for det aktuelle området. Denne planen ble levert inn til behandling i kommunen, og ble behandlet i de politiske organene.

4.2.3 Bearbeidingsfasen

Saksbehandlerne i kommunen tar stilling til planer levert av private aktører. Analysene av planene blir etter den administrative behandlingen gjenstand for politisk vurdering. Alle reguleringsplaner blir i Kristiansand vurdert av byutviklingsstyret i to omganger. Den første gangen tar politikerne stilling til om planen skal legges ut til offentlig ettersyn, og den andre gangen blir planen vedtatt. Denne planen ble fremmet tre ganger frem for politikerne.

Kommunedelsplanen for Kvadraturen 1998 gav sterke føringer for utviklingen på Tangen. Da vinnerutkastet ble levert til planavdelingen i kommunen, var det stor forskjell mellom kommunedelsplanen og forslaget. Avklaring av den videregående skolen var en viktig forutsetning for planarbeidet og måtte bli tatt stilling til i Bystyret. Disse forutsetninger for planarbeidet kan ha vært en sterk medvirkende årsak til at planen ble prinsippbehandlet i alle polititiske planorgan januar 2002.

Det er sjelden at det tas en prinsippavgjørelse om reguleringsarbeid og dette gjør saken spesiell. I prinsippavgjørelsen ble avvik fra kvadraturplanens rammer, lokalisering av videregående skole og alternativt planforslag fra Syd-Kvadraturen vel løftet frem. I tillegg *”ble det fastlagt føringer for valg av hovedgrep, de enkelte delområdenes arealbruk, utnyttelse og byggehøyder, infrastruktur, hovedatkomst, trafikk, parkering...”*(Saksfremstilling til førstegangsbehandling s. 4)

I saksfremstillingen la kommunen frem planen fra regulant og denne ble så analysert i lys av kommunedelsplanen, som ble sett på som et alternativ. Skissen fra Syd-Kvadraturen vel ble lite drøftet i saksfremlegget. Grunnen til dette var ifølge kommunen at; *den ville virke tilfeldig underveis, og ikke være en god plan for fremtidens bruk.*”(Saksfremstilling til prinsippavgjørelse s. 8)

Innstillingen fra administrasjonen forelå i fire punkter.

1. *Bystyret godkjenner at et bearbeidet hovedgrep legges til grunn for videre planlegging, som beskrevet og illustrert i saken.*
2. *Bystyrets retningslinjer vedtatt i kommunedelplan Kvadraturen følges, og revurderes i henhold til saken.*
3. *Videregående skole lokaliseres ikke til Tangen.*
4. *Nødvendige konsekvenser vurderes på vanlig måte som del av planleggingen siden det ikke er krav til konsekvensutredning etter plan- og bygningslovens kap. VII-a. Det vises til at utviklingen forventes å skje over en lengre årrekke og derved fremstå som en normal byutviklingsprosess.*

I den politiske behandlingen ble punkt 2 og 4 vedtatt slik de stod. Punkt 2 fikk et tillegg; *”Samlevei i trase langs elva vurderes som et alternativ til trase midt inne i bebyggelsen”*(Bystyrets vedtak prinsippavgjørelsen punkt 1). Dette forslaget var i tråd med ønskene fra regulanten. Kommunen ville heller legge kommunedelplanen til grunn. I denne planen er veien lagt *”lengre ut i næringsdelen”*(Ibid) for slik å verne vannkantene fra trafikken.

Punkt 3 omhandlet Tangen Videregående skole. I innstillingen fra teknisk direktør var skolen tatt ut med begrunnelse *”mulig alternativ bruk av arealene til boligformål bør tilsi at videregående skole ikke legges til Tangen”* (Ibid s. 18). I saksfremlegget kommer det klart frem at Plan - og bygningssjefen er uenig i denne konklusjonen. Han hevder at *”det er reduksjon av næringsdelen”* og *”økt aktivitet og arbeidsplasser i randsonen omkring Kvadraturen vil være med å styrke sentrum som kommunens tyngdepunkt i regionen og landsdelen”* (Ibid) Begge brukte kommunedelplanen for å underbygge sine standpunkt.

Plan og bygningssjefen ga også råd om plassering; *”Dersom videregående skole vedtas lokalisert til Tangen, foreslås den lokalisert til tomtealternativet langs elva”* (Ibid s. 2). Dette ble også innstillingen fra bystyret.

Dette var hovedelementene i vedtaket som ble gjort under prinsippbehandlingen(hele vedtaket ligger som vedlegg 3). Denne behandlingen tok stilling til hovedelementene i planen og dette gav

sterke føringer for den videre behandlingen av planen. Disse avgjørelsene ble også bindende for politikerne.

”Nå var det blitt tatt en prinsippavgjørelse i bystyret om at dette skulle være et nytt utbyggingsområde for boliger. Det er klart at dette binder jo de partiene som var med på beslutningen i det videre. Slik at en del prinsipper var lagt veldig, veldig tidlig” (Politiker)

Etter prinsippavgjørelsen fikk regulanten planen i retur, for å kunne innarbeide politikernes vedtak i planen.

November 2002 ble planen formelt sendt inn til behandling i kommunen. I følge saksbehandler var *”planforslaget i tråd med bystyrevedtaket”*(Saksfremstilling til førstegangsbehandling s.1). Førstegangsbehandlingen tok stilling til om saken kunne legges ut til offentlig ettersyn. Det betydde at høringsinstanser fikk planen til gjennomlesning og alle som var interessert kunne komme med innspill til prosessen.

Da politikerne skulle ta stilling til planen ble alle administrasjonens forslag vedtatt, og planen ble dermed lagt ut til offentlig ettersyn. I saksfremlegget fra administrasjonen ble det drøftet ulike problemstillinger som kommunen mente burde vurderes av høringsinstansene (se vedlegg 4). Det eneste vedtaket konkret tok stilling til var at bebyggelsen måtte forskyves fra elva. Regulanten hadde sagt seg enig i dette punktet og skisser som viste endringen lå vedlagt i saken.

Reguleringsplanen for Tangen ble av byutviklingsstyret lagt ut *”til offentlig ettersyn i perioden februar – mars 2003”*(Saksfremstilling til andregangsbehandling s.7)

4.2.4 Vedtaksfase

I andregangsbehandlingen av plansaker i byutviklingsstyret, fungerer utvalget som en saksbehandler før bystyret. Her kan politikerne fremme synspunkter som bystyret bør ta hensyn til. Byutviklingsstyret kan også velge å trekke en sak, som ikke oppfyller alle kriterier. Først når utvalget har godkjent planen skal den behandles i bystyret.

Hvis fylkeskommunen eller statlig fagstyresmakt har innvendinger mot planen kan den ikke vedtas av kommunen (Aarsæter 1992). I reguleringsplanen for Tangen reiste fylkesmannen innsigelse på ”grunn av byggeområde B3 og offentlig gangvei langs Otra”. B3 er et halvmåneformet område på tuppen av Tangen, som grenser både til elva og sjøen.

Administrasjonen foreslo deler av dette arealet til kulturbygg. Det kom inn totalt 29 merknader til planen (vedlegg 1). Disse lå oppsummert og kommentert i saksfremlegget. Forslag til vedtak fra administrasjonen lå i 11 punkter. Av disse punktene ble 6 punkter vedtatt uten endringer.

Det ble foretatt noen endringer i planen under den politiske behandlingen. Administrasjonen foreslo å legge kulturdirektørens alternativ til svømmehall inn i reguleringsplanen, men både i byutviklingsstyret og i bystyrebehandlingen ble svømmehallområdet tatt ut av planen.

”Marinetomta, begrenset av Elvegata, Østre Strandgate, Kronprinsensgates forlengelse og Skansens forlengelse unntas fra reguleringsvedtaket.” (Bystyrets vedtak punkt 1)

En annen av de mer vesentlige endringene som ble gjort av politikerne var at de vedtok å fjerne signalbygget som skulle ligge i B3 og dette ble omgjort til friområde.

Det ble også gjort flere mindre justeringer i flere av forslagene fra administrasjonen, men dette virker mer som en oppklaring av administrasjonens forslag til vedtak, enn reelle endringer. Eksempel på dette er punkt 10 i forslag til vedtak.

Punkt 10 i administrasjonens forslag:

”Bystyret ber administrasjonen vurdere om det er behov for ny barnehage.”

Vedtak:

”Bystyret ber administrasjonen innpasse mulighet for etablering av barnehage i reguleringsområdet.”

I tillegg til disse administrasjonens forslag vedtok bystyret flere tilleggspunkter. Av disse punktene er det interessant å legge merke til punktet som gjaldt høyder.

”Maksimal byggehøyde settes til 6 etasjer (cote 22) for 1/3 av bygningsmassen og 5 etasjer (cote 19) for 2/3 av bygningsmassen”

I saksfremlegget for andregangsbehandlingen er høyden kommentert og planen”... åpner for 4 etasjer mot elva med tilbaketrullet 5, 4 mot bystranda, opp til 6 etasjer mot midten og enkelte punkt til 7 etasjer”(Saksfremstilling for andregangsbehandling s. 9). Vedtaket fra bystyret åpner også opp for en høyere bebyggelse enn høringsuttalelsene ønsker. Høringsuttalelsene ”anbefaler fra 3 til 5 etasjer”(Ibid). Stemmetallet var 28/25 for det forslaget som ble vedtatt



Figur 5 - vedtatt plan

4.2.5 Oppsummering av prosessen

Hvordan har ulike hendelser vært med på å definere prosjektet?

Det er mange ulike hendelser som har vært med på å påvirke prosessen med Tangen. Den viktigste var at ideen om utvikling i området ble lansert. Det er vanskelig å finne eksakt opphav til denne tanken, men det er ikke utenkelig at kommunalt ansatte har hatt en finger med i spillet. De viktigste hendelsene som har preget prosessen i det tidsrommet jeg har studert prosessen er:

- Dannelsen av TUAS i 1998

TUAS ble dannet på oppfordring fra Kristiansand kommune. Kommunen inviterte aktører, som hadde interesser i området, med til et samarbeid. Dette samarbeidet ble begynnelsen på arbeidet med reguleringsplanen og disse aktørene fremmet i samarbeid reguleringsplanen. Det ble definert en organisatorisk styring for arbeidet.

- Kommunedelplanen for Kvadraturen 1998-2010

Kommunedelplanen for Kvadraturen ble vedtatt 22.06.1999 og gav sterke føringer for hvordan utviklingen for Tangen skulle være. Det viktigste var at Tangen skulle ha en høy grad av boliger og allmennhetens interesser skulle ivaretas på en god måte.

- Arkitektkonkurransen

Vinneren av arkitektkonkurransen ble planlegger for prosjektet. Dette forslaget anga også noen premisser for arbeidet. Da spesielt retningen på gatene.

- Vedtak i politiske organ

Vedtakene i prinsippavgjørelsen, førstegangsbehandlingen og andregangsbehandlingen var regulant nødt til å innrette seg etter. Derfor er vedtakene viktige hendelser i prosessen og var med på å definere prosjektet i sin helhet.

4.3 Governance

New Public Management reformene på 1980-tallet påvirket systemene i retning av mer markedsstyring. Allikevel er denne ikke påvirkningen veldig påfallende i Norge, sammenlignet med andre land. Den politiske konteksten har i mange tilfeller vært utslagsgivende for hvor markedsstyrt ulike kommuner har blitt. Med økt markedsstyring i offentlig sektor har andre aktører blitt sluppet inn i systemet og på forskjellige måter kunne deltatt i styringen. Det er dette som i litteraturen kalles det governance (Fimreite 2005).

Governance peker på tre måter samfunnet kan styres på, hierarki, marked og nettverk. Jeg har valgt å analysere data ut fra disse tre formene for styring, men jeg har kalt styringssystemene hierarki og marked, og samarbeid. Jeg kommer til å bruke kategoriene til Kjær (2004) for å analysere de ulike strukturene. De kategoriene jeg bruker er grunnlag for forholdet, metode for utveksling, og fremgangsmåte for konflikthåndtering og koordinering. For å analysere samarbeidet kommer jeg til å bruke kategoriene, fokus, medlemskap og formalisering fra Williams (2003). Jeg kommer til å sette kategoriene i kursiv og på den måten få en flyt i språket.

4.3.2 Hierarki og marked

Norge er et representativt demokrati og styring skjer gjennom hierarkiske strukturer. Politikere sitter på toppen av hierarkiet og vedtakene blir implementert nedover i systemene. Politikerne har *autoritet* til å få gjennomført sine vedtak. Grunnlag for relasjonen i hierarkiske strukturer er *arbeidsforhold*. I denne prosessen har alle innvolvert, som har vært innvolvert fra kommunens side vært ansatt i Kristiansand kommune. Dette gir en pekepinn på at de hierarkiske strukturene har vært sterkt representert i prosessen. Det er kommunestyret (Bystyret), som er det øverste organet i en kommune, og det er først når kommunestyret har godtatt en plan og klagebehandlingen er avsluttet, at den er juridisk bindende.

Politiske organ

Kommunene har gjennom kommuneloven mulighet til å opprette ulike politiske organ, som kan være med å forberede saker for formannskapet og kommunestyret. Kristiansand kommune har valgt å organisere seg etter komitémodellen og har derfor opprettet hovedutvalg knyttet til de ulike saksområdene i kommunen. Det er allikevel Bystyret, som har den endelige myndigheten. Reguleringsplanen for Tangen ble behandlet av Bystyret i Kristiansand. Saken ble også behandlet i andre politiske utvalg før den kom til Bystyret. Saken var blant annet hos kulturstyret, formannskapet, kommunalutvalget og byutviklingsstyret. De ulike utvalgene har hatt ulik rolle og ulik mulighet til å påvirke det endelige resultatet. Det er kommunalutvalget og byutviklingsstyret, som har vært de viktigste utvalgene. Byutviklingsstyre som planutvalg og derav har *autoritet* over planmyndighetene i kommunen, og kommunalutvalget som er eiendomsutvalg i kommunen og skal ta strategiske avgjørelser knyttet til utvikling av arealene.

- **Byutviklingsstyret**

”... de store føringene ble nok tatt lengre oppe enn i byutviklingsstyret” (Politiker)

Byutviklingsstyret er det politiske organet i Kristiansand som behandler saker knyttet til teknisk sektor. I reguleringssaker fungerer byutviklingsstyret som en saksbehandler for formannskapet og bystyret (www.kristiansand.kommune.no). Dette politiske organet skal ha fokus på planens utforming og at planen ivaretar samfunnshensyn på en tilfredsstillende måte. Byutviklingsstyret er sektorutvalg og skal behandle planer på fritt grunnlag.

Byutviklingsstyret består av 9 representanter oppnevnt av Bystyret. I tillegg er teknisk direktør, samt alle etatslederne fra teknisk til stede. For å representere svake grupper, jf plan – og bygningsloven, har Barn - og unges representant tale og forslagsrett og Rådet for funksjonshemmede talerett. Dette vil være et tiltak som sikrer svake grupper mulighet til innflytelse på planene. I saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og ansatte blir styret utvidet med to representanter.

Byutviklingsstyret har ansvar for å forberede saker til Bystyret. I tillegg har utvalget ansvar for å utøve skjønn i administrasjonens behandling av saker og styrets vedtak vil være styrende for administrasjonen. Utvalget har derfor *autoritet* til å få gjennomslag for sine synspunkter. *Regler og kommandoer* styrer hvordan ansvarsforholdene er lagt opp. Regler vil her være beskrivelser av ansvarsområder og arbeidsoppgaver. For eksempel er byutviklingsstyret kun innstiller til Bystyret. Vedtak gjort i utvalget kan overstyres av Bystyret.

- **Kommunalutvalg**

Kommunalutvalgets oppgave har vært å forvalte kommunens eiendommer og kommunalutvalget har derfor fungert som regulant. Kristiansand Eiendom har kommunalutvalget som overordnet politisk organ, og deres handlinger har vært knyttet opp til kommunalutvalgets ønsker. Det vil si at kommunalutvalget har *autoritet* til å få gjennomslag for sine ønsker i forhold til bruk av eiendommene. Kommunalutvalget består av syv medlemmer og det er ordfører og de største partiene som er representert.

Kommunalutvalget kan lukke sine møter for andre. Politikere uten tilknytning til utvalget har ikke mulighet til å få informasjon hvis møtet lukkes. Flere av mine respondenter er klar på at kommunalutvalgets agenda i prosessen har vært å få opp utnyttelsen, slik at området kunne selges med god fortjeneste.

”Politikerne sa hva de ønsket seg og så stilte vi lojalt opp bak det. Om vi har hatt noe gjennomslagskraft er jeg noe usikker på, fordi det var kommunen som ville ha opp volumet her sånn at de kunne få godt betalt når de solgte området”(TUAS)

”... få mest mulig penger ut av det” (Kristiansand Eiendom)

Kommunalutvalget har i stor grad ønsket en høy utnyttelse på området, for å få mest mulig kapital når kommunen skulle selge eiendommene. *Pris* er metoden for utveksling i markedet. Siden eiendommer har en så sentral funksjon i utvalget er det nærliggende å tenke at noe av grunnlaget for forholdene er *kontrakter og eiendomsrettigheter*. Kommunalutvalget har som eiendomsutvalg et ansvar for å styre eiendommene, og mye av disse rettighetene er styrt av lovverk og kontrakter. Konflikter i eiendomssaker blir i de fleste tilfellene tatt i retten. Dermed er fremgangsmåten for å løse konflikter knyttet til *forhandlinger og bruk av rettsapparat*.

Det kan derfor argumenteres for at kommunalutvalget har mange elementer av markedsstyring. Et av de viktigste trekkene er at det er få politikere som får delta i disse beslutningene. Selv om Bystyret er det overordnede organet vil mange avgjørelser kunne tas utenfor denne styringen. Det er ikke utenkelig at kommunalutvalget ble opprettet som et mer markedsrettet utvalg, som skulle ta viktige beslutninger omkring kommunens eiendommer. Beslutninger som ikke nødvendigvis burde være tilgjengelig for alle andre.

Administrasjonen

Rådmannen er kommunens øverste administrative leder og står ansvarlig ovenfor bystyret. Rådmannens stilling er lovpålagt. Han skal utrede saker og gjennomføre vedtak for bystyret. Rådmannen har delegert beslutningsmyndighet til etatssjefer. Tangen var en planprosess og dermed har teknisk direktør, som både er leder for plan – og bygningsetaten og Kristiansand eiendom, mye makt. Det er teknisk direktør som fremmer saken på vegne av rådmannen når den kommer til politisk behandling. Rådmannen kan endre forslaget hvis han ønsker. Han er overordnet teknisk direktør og har dermed en høyere *autoritet*.

Mine respondenter har uttalt at denne prosessen har vært ryddig og atskilt. ”... *hvis du ser på Tangen i helikopterperspektiv nå, så vil jeg si at det er håndtert i det store og det hele helt ålreit som eiendomsbesitter og planmyndighet*”(Koordinator). Dette kommer også frem i intervjuet med respondenten fra Kristiansand Eiendom. De har måttet forholde seg til de samme reglene som gjelder for vanlige planer. ”... *vi har jo fulgt de vanlige prosedyrene når det samhandling mellom*

planmyndigheter, vi har fulgt de regler som er nedfelt. Så det har ikke vært noe ekstraordinær behandling fordi om kommunen var en del av regulantene”(Kristiansand Eiendom).

I en hierarkisk struktur er det *regler og kommandoer* som blir brukt som midler for konflikthåndtering. Kommunen har klare *regler* som regulerer arbeidsområder. I tillegg kan ledere pålegge (*kommandere*) ansatte til å gjøre oppgaver. I denne prosessen satt kommunen på flere sider av bordet. Det at kommunen er hierarkisk styrt kan ha vært med på å gjøre prosessen ryddig. *Regler og kommandoer* ble viktig og ulike saksbehandlere kunne jobbe med planen på lik linje med andre planer.

I prosessen med reguleringsplan har plan – og bygningsetaten og Kristiansand Eiendom hatt en stor betydning. Derfor ønsker jeg å beskrive disse etatene nærmere. Det er teknisk direktør som har ansvaret for etatene.

Plan - og bygningsetaten

”Plan- og bygningsetaten er en egen enhet innen teknisk sektor. Den består av to avdelinger: Byggesaksavdelingen og Planavdelingen” (www.kristiansand.kommune.no). Plan – og bygningsavdelingen består av to ulike enheter, og blir ledet av plan – og bygningssjefen. I min oppgave er det planavdelingen jeg refererer til når jeg snakker om plan – og bygningsetaten. Planavdelingen tar stilling til planer gitt av private aktører. I dette tilfellet var regulant Kristiansand Eiendom og TUAS.

Planmyndigheten har ansvar for å se om forslaget er i tråd med gjeldende retningslinjer gitt fra politikere i kommuneplaner og overordnet samfunnshensyn. Etter at planforslaget er blitt levert inn blir planen drøftet internt i teknisk sektor og saken fremmet for byutviklingsstyret. Det er planavdelingen som er saksbehandler for slike saker. Denne enheten er klart hierarkisk styrt. Alle arbeidsoppgaver er klart definerte i *regler og kommandoer*, og det er *autoritet* gitt ved byutviklingsstyret og overordnet ledelse som styrer etaten. Det som kan diskuteres er hvorvidt en markedstenkning også styrer denne etaten. Planforslag blir levert av eksterne aktører og ofte er det snakk om *pris*, når planforslagene vurderes. Det blir en avveining mellom det regulanten hevder er lønnsomt og de samfunnshensyn som burde tas. Plan – og bygningsetaten har også

mange regelverk de må følge. Mye av planleggingen skjer som *forhandlinger* mellom kommunen og regulant, og konflikter blir tatt i *rettsapparatet*. Når private aktører leverer inn planforslag til kommunen vil det kunne hevdes å være en form for markedsretting av denne etaten. Etaten må forholde seg til aktører utenfra systemet og kan av den grunn hevdes å ha elementer av markedsstyring.

Kristiansand Eiendom

”*Forvaltning av kommunens eiendommer er samlet i Kristiansand Eiendom. Enheten har fått et omfattende ansvarsområde og forvalter en betydelig kapital*” (www.kristiansand.kommune.no). Kristiansand Eiendom er en egen resultatenhet under teknisk direktør. Enheten har ansvaret for forvalte kommunens eiendommer. I dette tilfellet hadde kommunen store eiendomsmasser i området og oppgaven til Kristiansand Eiendom var å bruke å bruke disse eiendommene for å realisere kommunens overordnede planer og gjennom dette skape inntekter til bykassen.

”*Ja, du kan si at utgangspunktet for kommunen, de kommunale eiendommene vi da forvalter, så var jo det at de skulle brukes som en innsatsfaktor for å nå de mål som ligger i kommunens overordnede planer. Kommuneplaner og bydelsplan. Det er det ene, men samtidig skulle vi få mest mulig penger ut av det*” (Kristiansand Eiendom)

Det som kan diskuteres er hvorvidt Kristiansand Eiendom kommer innunder den hierarkiske betegnelsen. En ting som kan tyde på at styringen virker litt uklar er Kristiansand Eiendoms fysiske plassering. De er lokalisert i et annet bygg, enn hoveddelen av teknisk sektor, sammen med andre sektorer. De er heller ikke underlagt byutviklingsstyret, men har sin politiske ledelse i kommunalutvalget. Det kan derfor virke som om de normale hierarkiske linjene er mer uklare i forhold til Kristiansand Eiendom. Allikevel vil rådmannen og kommunalutvalget være *autoriteter* ovenfor etaten. Et annet interessant kriterium er at grunnlag for forholdet i like stor grad kan sies å være *kontrakter og eiendomsrettigheter*, som arbeidsforhold. Det var en kontrakt som regulerte forholdet mellom Kristiansand Eiendom og TUAS og dette kan tyde på at etaten i mange tilfeller kontraktsfester ulike avtaler.

Det kan tenkes at Kristiansand Eiendom, som eiendomsetat, i sterkere grad enn andre etater innenfor kommunen må forholde seg til konkurranse utenfra. Det er mange aktører involvert i

eiendomsmarkedet og disse må etaten konkurrere med. På mange måter virker Kristiansand Eiendom å være en mellomting av hierarkisk - og markedsstyring. Etaten er politisk styrt ved kommunalutvalget. Det kan allikevel stilles spørsmål med hvor detaljert denne styringen er. Et element ved markedsrettingen av offentlig sektor var at det ble et større element av målstyring. Flere av mine respondenter er svært klare på at *pengen* var et viktig moment for kommunen i utarbeidelsen av denne planen. Utnyttelsen måtte være høy slik at kommunen fikk godt betalt for eiendommene når de solgte dem. Det er uomtvistelig at Kristiansand Eiendom har fått i oppdrag av politikere å regulere området og selge arealene ut av kommunalt eie, men det kan virke som om politikere har vært mer opptatt av målstyring, enn av reelt å styre etaten.

Oppsummering av hierarki og marked

Hierarkiet er fremdeles den styringsformen som er dominerende i Kristiansand kommune. Teorier om governance ser på hvordan ulike aktører kan slippes inn i systemet og delta i styringen. I denne prosessen kan en gjenfinne enkelte elementer av markedsstyring i ulike kommunale etater og politiske utvalg. Plan – og bygningsetaten slipper markedet inn når disse leverer detaljplaner til behandling i kommunen. Planavdelingen skal ved hjelp av regler og forskrifter finne ut hvordan samfunnshensynet best kan ivaretas i planen. Ofte vil dette bli et spørsmål om lønnsomhet, altså *pris*. Planleggingen blir da mer rettet mot *forhandlinger* for å komme frem til gode løsninger.

Markedsretting er mer synlig i Kristiansand Eiendom og kommunalutvalget. Disse retter seg mer inn mot markedet, enn andre strukturer i kommunen. Det kan også diskuteres hvordan autoriteten fungerer i forhold til disse strukturene. På mange måter vil dette være et godt eksempel på markedsretting. Der *eiendomsrettigheter og kontrakter* er essensen av forholdet mellom disse organene og samfunnet.

Analysen av organene viser at oppdelingen ikke er veldig tydelig. Grensene mellom hierarkiske strukturer og markedstrukturer er flytende. Dette kan tyde på at governance-teoriene bidrar til å skape en forståelse omkring de ulike strukturene, men at realiteten er at styringsmåtene flyter over i hverandre og derfor bidrar muliggjør ikke teorien en grundigere analyse av disse to

styringssystemene. Det kan derimot være at den siste styringsformen som governance trekker frem vil bidra til å klargjøre styringen bedre.

4.3.3 Samarbeid

Den formen for styring som governance-teorien mener vil bidra til økt legitimitet omkring strukturene er nettverk. I denne sammenhengen har jeg valgt å bruke samarbeid som en betegnelse på styringssystemet. Samfunnet kan ikke styre uten å slippe andre inn i systemet og dette kan gjøres gjennom *ressursutveksling* mellom de ulike aktørene i forhold preget av *tillit*. Jeg har valgt å se disse strukturene som nettverk og partnerskap og bruker Williams (2003) kategorier når jeg analyserer strukturene.

Jeg har tidligere i oppgaven nevnt at kommunen opprettet to nettverksstrukturer for å skaffe ideer til utviklingen. Ett som bestod av ”folk som var mye ute og reiste”(Kristiansand Eiendom) og et annet som bestod av de som holdt til nede på Tangen. Datagrunnlaget mitt sier lite om det nettverket som bestod av personer fra næringslivet, derfor er det vanskelig å analysere det. Det som er mulig å si noe om er at denne strukturen ble laget av Kristiansand kommune, men antagelig som *individuelle relasjoner*, som ikke var definert av en formell avtale. Det kan tyde på at denne strukturen hadde form av nettverk.

Nettverk

Skillet mellom partnerskap og nettverk defineres ved at fokuset i nettverket er *individuelle relasjoner*. Medlemskapet er *definert av dem selv eller andre*. Det kan hevdes at nettverk i større grad er uformelle relasjoner, mens partnerskap er de formelle. Formaliseringsgraden er dermed *lav*.

I denne prosessen er det vanskelig å finne eksempler på slike nettverk. Ingen av mine respondenter har for eksempel nevnt at de er medlemmer av et nettverk. Nettverksstrukturer er ofte vanskelig å gripe fatt i. Det kan tenkes at dette har sammenheng med at ingen ønsker å si at de innehar makt. Sentrale nettverk kan ha hatt betydning i prosessen, men dette er vanskelig å få behørig dokumentert.

To av mine respondenter har nevnt nettverksstrukturer. Den ene var veldig klar på at uformelle kanaler var viktigere enn de formelle kanalene, på den tiden reguleringsarbeidet foregikk. Den andre refererte til en konkret fest;

”Og da jeg ved en anledning sier til han at dette bør dere ikke få til sier han at det fikser vi til lørdag, for da skal vi ha fest ute på Holmen... Der kommer de som betyr noe” (Beboer)

Begge respondentene refererte til nettverk de ikke var medlem av selv. De *definerte nettverkene*. Det kan stilles spørsmål ved hvor mye en skal vektlegge påstander fra en andrepert. Det kan tenkes at disse personene ikke liker hverandre og samarbeider lite. På den andre siden vil det finnes personer som har hatt mer innflytelse på prosjektet enn andre. Det store spørsmålet vil da være hvor mye innflytelse enkeltpersoner eller nettverk har hatt. Vil innflytelsen være muligheten til å fremskynde prosjektet? Eller vil det være mulighet til å få gjennomslag for sine ønsker i planen?

I den aktuelle casen kan det tenkes at sentrale politikere har stått på for at disse arealene skulle bygges, og hvilken utnyttelse arealene skulle ha. Det endelige resultatet er ikke nødvendigvis det som var ideen, da prosjektet ble startet. Dette er også noe respondenten blant politikere er svært klar på.

”Men at det er blitt sånn som vi tenkte fra begynnelsen av, det er det ikke” (Politiker)

Den opprinnelige ideen er bearbeidet i mange omganger. I hver av disse omgangene har nye elementer blitt lagt til. Skulle enkeltpersoner eller nettverk ha hatt mye innflytelse på planen måtte de ha kjempet for å få inn sine innspill hver gang. Det er vanskelig å se at dette er tilfellet. Prosessen frem til en endelig plan gikk over mange år og flere politiske valgperioder. Etter en valgperiode har nye personer har sentrale posisjoner og dermed har maktforholdene endret seg. Jeg mener med dette ikke at nettverk er helt fri for innflytelse, og jeg tviler ikke på at noen enkeltpersoner kan ha hatt mye makt, men det har vært vanskelig å få kilder som bekrefter slike strukturer i prosessen

Partnerskap

Partnerskapet fokus er på relasjoner i organisasjoner. Medlemskapet er definert av *formelle avtaler* og formaliseringsgraden er *høy*. Dette betyr at partnerskap er organisatoriske rammer for samarbeid. Denne samarbeidsformen er lettere å få øve på siden formelle avtaler definerer medlemskap.

Politisk organisering

Hvis en ser bort fra velgerne og partienes organisasjoner, så kan den politiske organiseringen sies å bære preg av partnerskap. Ett parti kan ikke styre alene og dermed er partier gjensidig avhengig av hverandre. Et samarbeid mellom ulike partier krever *tillit* og konflikter må håndteres med *diplomati*. For at politiske organ skal fungere må det herske et klima av samarbeid.

Organiseringen er preget av *formelle avtaler* og graden av formalisering er *høy*. Derfor vil jeg hevde at politiske organer er partnerskap.

Partnerskap mellom Kristiansand Eiendom og TUAS

For å lage en reguleringsplan for Tangen måtte kommunen ha med seg andre sentrale aktører med på laget. Det var mange grunneiere på Tangen og i uformelle samtaler har det kommet frem at det i en lengre periode ble jobbet for å få til et samarbeid mellom grunneiere. Dette hadde da vært vanskelig, siden eiendomsstrukturen i området var svært komplisert.

”Hvis alle skulle tenke på sin lille eiendom og ikke tenkt på helheten, så ville alt stoppet og tatt mye lenger tid og mye tøffere for kommunen.”(TUAS)

Kommunen holdt et informasjonsmøte, der alle som holdt til på Tangen ble invitert med i prosessen. *”På den tiden var den rådende politikken at kommunen skulle være med å til rette legge slik at private aktører kunne realisere prosjektet”*(Kristiansand Eiendom). Kommunen trengte å ha noen få personer å forholde seg til og samarbeid med aksjeselskap var en kjent samarbeidsform.

”... et aksjeselskap var et greit begrep å jobbe mot og da var det styret i det aksjeselskapet som vi hadde å forholde oss til fremfor å alle de andre”(Kristiansand Eiendom)

Kommunen hadde fra tidligere god erfaring med å samarbeide med private selskap, og ønsket å fremme et slikt samarbeid i denne prosessen. Etter dette møtet ble Tangen Utviklingsselskap AS (TUAS) stiftet. TUAS bestod av:

”De som enten hadde eiendommer her nede eller som hadde leieforhold her nede eller som var grunneiere... de fikk likesom en del i dette selskapet som tilsvarte sitt areal på Tangen likesom”(Bedrift på Tangen)

Alle ble invitert med, men noen takket nei. Størrelsen på eierandelene i selskapet *”... besto av enten hvor mye du eide, leide, eller festet”*(TUAS). Dette betydde at de som eide mye fikk store eierandeler i det nystartede selskapet. Reguleringsplanen ble utarbeidet av Tangen Utviklingsselskap AS og kommunen ved Kristiansand Eiendom i fellesskap. Forholdet mellom partene var delt 50/50. Dette var et organisatorisk samarbeid og det ble definert av en formell avtale (Williams 2003). De valgte å engasjere en ekstern prosjektkoordinator, som fikk ansvar for å koordinere arbeidet mot reguleringsfirmaet.

”... du kan si at regulanten var kommunen og TUAS i fellesskap og så hadde Hille da et ansvar for å videreformidle våre standpunkt inn mot reguleringsfirmaer, så det har vært en rekke møter mellom Tuas og kommunen og mellom vår prosjektleder og reguleringsfirmaet”(Kristiansand Eiendom)

Ved å hyre inn en prosjektkoordinator, som gjorde det daglige arbeidet, slapp Kristiansand Eiendom og TUAS å bruke mye tid på kontakt med hverandre eller reguleringsfirmaet. Kristiansand Eiendom formidlet politiske mål inn til koordinatoren og han formidlet det videre til reguleringsfirmaet. Det kan derfor diskuteres hvor mye kommunen hadde å gjøre med det detaljerte arbeidet med å utforme selve planen.

TUAS skulle realisere prosjektet når kommunen trakk seg ut. Så ble på samme tid jobbet med en reguleringsplan og en oppkjøpsavtale. Da reguleringsplanen var ferdig kjøpte TUAS kommunens område og realiserte prosjektet.

Reguleringsplanen for Tangen var et samarbeid mellom TUAS og Kristiansand Eiendom. Dette samarbeidet var *organisatorisk*. Medlemskapet var definert av *en formell avtale* og formalisering av samarbeidet var *høyt* (Williams 2003).

Dette samarbeidet mellom partene er hva Robert & Sykes (2000) karakteriserer som; *”strategically designed, locally based, multi-sector, multi-agency partnership approach”*. Dette samarbeidet var strategisk laget og bestod av ulike aktører med forskjellige synspunkt. Dette partnerskapet har klare elementer fra markedstenkning. Kommunen skulle trekke seg tilbake og området ble privatisert i prosessen. Dermed kunne kommunen fokusere på andre oppgaver og en forhindret derfor vekst i offentlig sektor. Respondenten fra Kristiansand Eiendom er klar på at det politiske klimaet har endret seg i årene som er gått siden planen ble vedtatt og at en slik struktur ikke nødvendigvis vil bli brukt i en senere reguleringsprosess.

”På den tiden var den rådende politikken at kommunen skulle være med å til rette legge slik at private aktører kunne realisere prosjektet. Det er ikke sikkert at vi i dagens politikk, da kan det godt være at vi hadde vært med lenger i verdikjeden. Ut ifra det vedtaket som nå er gjort mh.t. til kommunens boligpolitikk, så kan det godt hende at kommunen skulle vært med lenger i verdikjeden og fått større utbytte...” (Kristiansand Eiendom)

Oppsummering av samarbeid

Legitimitet blir hos mange governance teoretikere sett i sammenheng med oppblomstring av nettverk. I prosessen med reguleringsplan for Tangen finnes det klare eksempler på samarbeid i nettverk. Det en kan merke seg er at alle nettverkene som eksplisitt ble nevnt i dokumentene, var klare definerte nettverk, som kommunen hadde organisert. De uformelle nettverkene dokumenteres ikke i stor grad i mine data, men det kan skyldes tiden som er gått og at uformelle nettverk sjelden fører referat.

Nettverk er ofte strukturer som er vanskelig å definere. Jeg har valgt å dele denne styringsmåten inn i partnerskap og nettverk. På en slik måte kan en dele de formene for samarbeid som i manges øyne kan være akseptabelt og den som ikke er det. Uformelle nettverk vil vanskelig kunne gjøres stuerene. Ofte vil slike nettverksstrukturer bli utsatt for rykter og avgjørelser kan urettmessig bli plassert i nettverket. På en slik måte kan hele systemet miste legitimitet. Dette har vært tilfellet i min prosess. Når aktører opplevde at avgjørelser ble tatt uten mulighet til selv å innvirke bidro dette til at legitimiteten til systemet ble svekket.

Partnerskap er de formelle samarbeidsformene. Disse strukturene har en åpnere form og det er derfor mulig at dette bidrar til at partnerskap er en akseptert form for styring. Et eksempel på partnerskap er avtalen mellom Kristiansand Eiendom og TUAS. Dette var et strategisk partnerskap, som har elementer av markedsstyring. I tillegg kan det hevdes at politiske organ er partnerskap. Partnerskap er en måte styringen kan komme inn i organisatoriske rammer. På en slik måte vil strukturene kunne være synlige for alle. Kanskje vil dette kunne skape legitimitet. Det gir mer fleksible strukturer, enn de hierarkiske, og det kan bidra til å dra andres erfaringer med inn i styringen.

4.3.4 Oppsummering av governance

Governance er en måte å se offentlig sektor på. Governance ser tre mulige styringssystemer i samfunnet; hierarki, marked og nettverk. Det kan diskuteres om de tre modellene gir et godt bilde av styringen i prosessen. Disse kategoriene opplevde jeg ble for lite konkrete for den analysen jeg skulle gjøre. Elementer fra alle modellene kan gjenfinnes i systemet, men sjelden som en helt ren styringsform. Dette ble mest synlig i analysen av Kristiansand Eiendom. Etaten er under hierarkisk styring, allikevel er det klare antydninger til at etaten er mer markedsstyrt enn andre deler av kommunen. Dette kan komme av at etaten som eiendomsutvalg, i sterkere grad enn andre blir utsatt for konkurranse fra private aktører.

Teorier om governance kan bidra til å kartlegge systemene. Problemet er at governance ikke sier noe om hvordan systemene reelt fungerer. Dette bidrar til at det er vanskelig å drøfte systemene ut fra governance. Jeg har derfor måtte se etter andre teorier, som på en bedre måte tar opp i seg styringsaspektet for å ha mulighet til å se hvordan påvirkning har skjedd.

4.4 Medvirkning i prosessen

”Lokal medvirkning har fått mye mer gjennomslag nå enn for 10-12 år siden og det er interessant” (Politiker)

I regelverket ligger det sterke føringer for hvordan medvirkning i en planprosess skal være. Berørte parter skal varsles om oppstart av planarbeid. Dette er for at folk skal kunne ta del i planarbeidet på et tidlig tidspunkt. Da oppstart av planarbeid ble meldt kom det flere innspill fra

beboere i nærområdet og velforening til reguleringsarbeidet (se vedlegg 1). Disse innspillene gikk i hovedsak på skolen. Beboerne ønsket ikke skole i området og ville markere sitt standpunkt. Innspillene ble gitt til politiske partier og ordfører.

Respondenten fra byutviklingstyret kommenterte at lokal medvirkning har fått et større fokus de siste årene. Selv om lokal medvirkning har en sterk plass i lovverket, er det planleggeren og kommunen som i stor grad kan bestemme hvordan medvirkningen skal legges opp og hvem som skal inviteres med. Ifølge en Kristiansand Eiendom; ”... var ingen beboere i planområdet, men det var naboer...”. Det var ingen beboere i planområdet, men området bestod av flere ulike nærings - og offentlige virksomheter. Disse ble invitert med i TUAS og hadde gjennom dette selskapet mulighet til å direkte påvirke arbeidet med planen. De fleste bedriftene hadde gått inn i dette fordi de så en mulighet til å tjene penger.

”Alle andre så at dersom de kunne være med på å utvikle hele området og skape verdier, knyttet til dette, så var det interessant” (TUAS)

Disse organisasjonene var en del av TUAS og en kan en anta at de hadde en viss påvirkning på prosessen. Det virker derfor litt merkelige at noen av disse virksomhetene ble svært aktive mot kommunen og politikerne på et sent tidspunkt. Dette var n r bedriftene skjønte at arealene hadde fått en annen status. Dette kan implisere at ikke alle i TUAS hadde like mye innflytelse over reguleringsplanen.

”For eksempel Sylinderst t som sent i prosessen... oppdaget at nå kan vi ikke være her lenger. De sammen med Vandrehjemmet var de to plasseringene der det ble etter hvert ganske vanskelig å plassere, men de kom også sent inn i prosessen...” (Politiker)

Den andre gruppen, som hadde tilknytning til området, var naboene. En del av disse var aktive i Syd-Kvadraturen velforening. Naboene tok del i planleggingen av området ved å sende sine uttalelser når de hadde mulighet. Respondentene jeg har intervjuet er ganske klare på at medvirkning i denne prosessen foregikk for det meste gjennom høringsuttalelser.

I saksfremlegget for andregangsbehandlingen står det; *”Det er avholdt to åpne m ter, ett i forbindelse med konkurransen og ett under høringen”*(Saksfremlegg til andregangsbehandling s. 7). Ingen

av mine respondenter har direkte referert til disse møtene. Dette kan være et tegn på at møtene var informasjonsmøter og ikke reelle steder for å påvirke. De ulike sektorene i kommunen var med som høringsinstans.

”Dette var definert som et prosjekt og alle sektorene var med, men i dette tilfellet som høringsinstans”(Plan- og bygningsetaten)

Siden medvirkning har begrenset seg til høringsuttalelser kan det diskuteres hvor godt det virker for å få gjennom sine synspunkter. Ifølge politikeren virket høringsuttalelsene fra velforeningen som svake innspill og dermed ble innspillene lite vektlagt i prosessen.

”De sendte jo brever, men de fremsto som svake høringsinnspill og da er det opp til politikerne å vektlegge innspillene”

Hvordan de ulike aktørene har hatt mulighet for å innvirke på prosessen vil være med å bidra til hvilket gjennomslag de hadde.

Kapittel 5 - Makt

5.1 Innledning

For å finne ut hvordan ulike aktører har påvirket denne prosessen må jeg se på hvordan ulike aktører har hatt evne, ressurser og vilje til å delta i prosessen. Teoriene om makt hjalp meg til å strukturere to ulike kategorier, påvirkning som makt til å definere prosjektet og påvirkning som makt til å mobilisere. Aktørforutsetningene vil ligge til grunn for makten og kan derfor hjelpe meg til å se hvorfor ulike aktører har hatt innflytelse.

5.2 Påvirkning som makt til å definere prosjektet

Nye utbyggingsområder må hjemles i kommuneplan eller kommunedelplan. Tangen var definert som et utbyggingsområde i kommunedelplanen for Kvadraturen (1998-2010). Kommuneplaner blir laget av kommunens administrasjon og har ofte vært gjenstand for lange prosesser. Siden det ikke er denne planen som har vært gjenstand for min oppmerksomhet, er det vanskelig å si noe om hvilken prosess som har vært rundt denne planen. Det er ikke usannsynlig at denne planleggingen har hatt form som sosial læring. Ulike aktører har kommet med innspill og planleggeren i kommunen har vært en prosessleder og forhandlingspartner i utformingen av planen. Det faktum at det ble laget et ideforum for utviklingen av Tangen, bygger opp under min antagelse. Resultatet av planen var at Tangen ble definert som et utviklingsområde, hovedsakelig for boligutbygging.

Regulant for denne reguleringsplanen var Kristiansand Eiendom og TUAS. Kristiansand Eiendom administrerer kommunens eiendommer og TUAS består av flere store aktører innenfor samfunnet, både innenfor offentlig og privat sektor. De valgte å ansette en koordinator, som fikk i oppgave å koordinere arbeidet med reguleringsplanen mellom regulantene. Motivasjonen for partene var å lage en reguleringsplan for Tangen. Begge regulantene hadde som mål å tjene penger, kommunen på å selge og TUAS på utvikling av disse arealene.

Detaljplanen for Tangen hadde sitt utgangspunkt i en arkitektkonkurranse sommeren 1999. Kriteriene for konkurransen hadde et åpnere fokus enn det som ble vedtatt i kommunedelplanen på samme tid. Konkurransen var godkjent av kommunalutvalget. En arkitektkonkurranse kan sies

å bære preg av planleggingsteoriene som fokuserer på planlegging som analyse for politikktutforming. Arkitektene planla området på bakgrunn av de mål som forelå og det er sannsynlig at disse ikke har hatt mye kontakt med andre aktører i planleggingen.

For å kåre en vinner ble det oppnevnt en jury. Denne juryen hadde ingen tilknytning til kommunen. Kommunedelplanen ble vedtatt på forsommeren i 1999. Da plan – og bygningsavdelingen skulle behandle planen var vinnerutkastet svært forskjellig fra de føringene kommunedelplanen la opp til. Siden det var uklart hvor den videregående skolen skulle ligge fikk saken en prinsippbehandling i de politiske organene. Prinsippavgjørelsen om Tangen ble vedtatt i januar 2002. Da ble bemerkningene fra plan – og bygningsavdelingen vedtatt. Dette betydde at planen måtte bearbeides for å bli mer i tråd med kommunedelplanen. Ved å ikke følge de føringene som ble lagt i kommunedelplanen kan det tenkes at regulanten hadde overvurdert hvor mye en slik konkurranse kunne bety for utfallet. Det er derfor nærliggende å tenke at regulanten manglet deler av i de uformelle reglene i spillet, *doxa*, og dermed hadde feilvurdert hvor sterk påvirkning kommunedelplanen ville ha i den politiske behandlingen.

Det som virker merkelig i denne prosessen er regulantens bruk av arkitektkonkurranse. Ved at kommunens føringer, som var vedtatt i kommunedelplanen, ikke ble innarbeidet i kriteriene for konkurransen ville utkastene bli gjenstand for diskusjon når de skulle behandles av planavdelingen i kommunen. Selv om arkitektkonkurransen var et spennig grep, kan det tenkes at regulanten ved å gjøre et slikt grep overtrer de uformelle sedvanene i feltet.

”Altså for det først så hadde vi en arkitektkonkurranse og politikerne i Kristiansand var ikke modne for en spennende arkitektur på Tangen..[...]Det tror jeg er fordi politikerne rett og slett syntes det var for spennig. I dag tror jeg det hadde gått., men den gang gikk det ikke”(TUAS)

Politikerne hadde vedtatt kommunedelplanen ca 2,5 år før prinsippbehandlingen av reguleringsplanen for Tangen. Jeg har ikke dokumentert prosessen med kommunedelplanen, men det virker ikke utenkelig at prosessen med planen hadde vært en kamp mellom ulike interesser, og at forslaget var det en kunne enes om. Politikerne styrer planleggingen i Kristiansand ved hjelp av de vedtatte planene og er selv ofte bundet av tidligere vedtak. Denne planen ble vedtatt delvis i samme tidsrom som arkitektkonkurransen pågikk. Det er rart at regulanten, som betalte

en konsulent for å drive samarbeidet med reguleringsfirmaet, ikke fikk omsatt økonomisk kapital til kulturell kapital. I denne sammenhengen burde det være nærliggende å tenke at den innleide konsulenten burde ha kunnskap om prosessen. Det er mulig at sammensetningen av juryen var uheldig, og det kan være at hvis juryen hadde hatt en annen sammensetning, eller det hadde vært mer kontakt mellom juryen og kommunen at resultatet kunne blitt annerledes. Ved å legge et så annerledes forslag til grunn for reguleringen mistet regulanten muligheten til å omgjøre økonomisk kapital i form av penger, til symbolsk kapital i form av kunnskap, og dermed mulighet til å definere prosjektet.

For arkitektfirmaet må dette ha vært fryktelig frustrerende. Respondenten fra Kristiansand Eiendom hevdet at konkurransen var mer et valg av reguleringsfirma, enn en reell arkitektkonkurranse. Det som kan ha vært et stort problem er hvorvidt arkitektfirmaet som vant konkurransen hadde forutsetninger for å påta seg oppgaven med å utarbeide en reguleringsplan. Ulike faggrupper har ofte svært snevre områder de har sin spisskompetanse innenfor. Arkitekter er i mange tilfeller gode til å tegne bygninger, men det er ikke sikkert arealplanlegging inngår som del av denne kompetansen. Denne antagelsen ble bekreftet av saksbehandler for reguleringsplanen på Byggedagen08. Det å velge en arkitektkonkurranse for å finne reguleringsfirma vil kunne ha vært med på å redusere regulantens kulturelle kapital i form av kompetanse, og dermed forutsetningene for å kunne påvirke systemet.

Av de vedtakene som er gjort i forbindelse med reguleringsplanen er det svært få av administrasjonens forslag til vedtak som er blitt vesentlig endret. I tillegg er de endringene som er foretatt, ofte drøftet i saken. Planavdelingen har i prosessen med reguleringsplanen for Tangen tolket politikernes føringer i kommunedelplanen. Et spesielt godt eksempel på slik tolkning er oppfatningen om lokalisering av videregående skole. Teknisk direktør og plan – og bygningssjef hadde svært forskjellig oppfatning om hvordan planen skal tolkes. Det er ikke sikkert at de tolkningene som ble gjort er i tråd med de intensjonene som lå til grunn da planen ble vedtatt. Gjennom å legge saken frem har saksbehandleren mulighet til å definere viktige problemstillinger. Foucault (Flyvbjerg 1991) hevdet at sannhet er makt. Ved å legge frem et budskap kan sender til å fokusere på enkelte områder og på mange måter definere sannheten på området. Det vil ikke si at administrasjonen bevisst bruker denne muligheten. Det kan tenkes at

administrasjonen er så dyktig at alle sider ved en sak blir godt belyst. Uansett hvordan saken er lagt frem, vil saksfremlegget danne grunnlaget til både høringsuttalelsene og den politiske beslutningen.

Det er politikerne som har den formelle makten. Politikerne jobber oftest ved siden av å være politikere. Saksdokumentene i reguleringsaker krever ofte teknisk kompetanse, og det er ikke alltid politikeren besitter kulturell kapital innenfor det spesifikke feltet som arealplanlegging er. Gjennom erfaring kan det tenkes at politikerne har opparbeidet seg mer kulturell kapital, men det vil uansett være vanskelig å sette seg inn i alle detaljer i en reguleringsak. Politikerne satt i kommunalutvalget og godkjente arkitektkonkurransen. Det kan tenkes at de ikke har vurdert de uformelle reglene i spillet. Ved at syv medlemmer ville ha ideer til utvikling av Tangen, kan de ha glemt at Bystyret består av veldig mange flere medlemmer og partier. Det kan tenkes at utvalget glemte at spillet har uformelle regler, som de burde ha forholdt seg til. Det kan også tenkes at dette var et utslag av lite kulturell kapital, som vil bekrefte antagelsen ovenfor.

Uansett hvordan en ser på denne prosessen, så vil mye av makten til å definere prosjektet ligge hos planavdelingen i kommunen. Selv om etaten forholder seg til vedtak fattet av politikere, er det de selv som legger frem forslag til kommunedelplanen og det er saksbehandlerens oppgave å tolke denne planen. I reguleringsplanen for Tangen mistet også regulanten noe av sitt spillerom ved å lage en plan som vanskelig kunne godkjennes. Derfor vil utsagnet fra respondenten fra teknisk i stor grad stemme overens med mine funn.

”Utnyttelse og høyder kan utbyggingsselskapet påvirke. Det andre legger kommunen i stor grad premisser for”(Plan - og bygningsetaten)

5.3 Påvirkning som makt til å mobilisere

Were changes to plans took place, it was usually the result of the local authority's reactions to public pressure, rather than public involvement in the formative stages of a plan” (Barlow 1995:2)

I prosessen med reguleringsplanen for Tangen er det svært få aktører som aktivt har jobbet som en motmakt mot de eksisterende strukturene. Mathiesen hevder at fellehandling er motmakt.

For å få gjennomslag synspunkter må du overtale andre til å støtte saken. Dette kan gjøres enten ved å være aktivt med å forme planen eller ved å overbevise politikerne.

Politikeren jeg snakket med, hevder at i denne prosessen var aktørene svært tause og det var ikke før langt ute i prosessen at innspillene kom. Gjennom dokumentene kan en se at det ble levert høringsuttalelser svært tidlig i prosessen. Blant annet leverte Syd-Kvadraturen velforening skisse til bebyggelsesplan, samt skrev brev til de ulike partiene, på et veldig tidlig stadium i prosessen. En grunn til at politikeren ikke husker disse uttalelsene er at disse ikke har blitt vektlagt i prosessen og dermed ”glemt”. Det må også bli tatt i betraktning at dette er lenge siden.

Det er vanskelig å konkludere at enkelte aktører har fungert som motmakt til strukturene. Det kan for eksempel ha vært debatter jeg ikke har klart å fange opp, og det er ikke nødvendigvis at planleggingen har vært et utslag av *sosiale mobilisering*. Et eksempel på dette er parksjefens gjennomslag for friområde på tuppen av området, B3. Parksjefen er, som etatsleder, møtende representant i byutviklingsstyret. I saksdokumentene før saken ble lagt ut til offentlig ettersyn var parkvesenets syn kommentert, og fikk delvis støtte i plan – og bygningsetaten. *”Parkvesenet ønsker at området reguleres som friområde fordi bruken av bygget er så lite definert. Plan- og bygningssjefen er skeptisk til å legge inn et bygg som ikke er tiltenkt noen spesiell aktivitet, men ønsker ikke å ta endelig stilling før etter offentlig ettersyn”*

Da saken skulle opp til sluttbehandling var plan – og bygningsetaten positiv til bygget. Parkvesenets innspill var ikke kommentert i saksfremlegget. Fylkesmannen har reist innsigelse mot dette bygget og det var denne innsigelsen som ble kommentert i saksfremlegget.

”Plan- og bygningssjefen mener et bygg ytterst på Tangen bør opprettholdes og ha en funksjon som er i samspill/bidrar til økt kvalitet på områdets offentlige funksjon, friområde”

I andregangsbehandlingen av planen knapt flertall i byutviklingsstyret for å fjerne B3 (resultatet ble 5/4), mens avgjørelsen om det samme i bystyret var enstemmig. Dermed fikk parksjefen gjennomslag for sine synspunkt. Det at avgjørelsen var delt i byutviklingsstyret tyder på at det hersket uenighet om dette punktet. Denne avgjørelsen kan være et utslag av parkvesenets

mobilisering, men andre hensyn kan ha vært like viktige for politikerne. Dette var et eksempel på motstand mot forslag til vedtak fra administrasjonen.

”Makt er den proces, som gjennom uophørlige kampe og konfrontasjoner transformerer, underbygger eller vender disse styrkeforhold” (Flyvbjerg 1991:112)

Makt er den prosessen, som gjennom kamper og konfrontasjoner transformerer, underbygger eller vender styrkeforholdene mellom ulike aktører. I saken ovenfor ble parkvesenets ønske imøtekommet av politikerne. For å kunne ha motmakt er *sosial mobilisering* viktig. John Friedmann (1987) bruker sosial mobilisering til å beskrive en form for planlegging, som er nedenfra og opp. Sosial mobilisering i dette tilfellet er når aktører klarer å samle støtte hos andre aktører. Dette vil altså si at aktørene klarer å endre sosial kapital som egne nettverk til symbolsk kapital i form av vedtak.

I prosessen med Tangen har det vært flere kamper mellom ulike aktører. Jeg har spesielt sett på to grupper som kjempet for å være en motmakt. Jeg har valgt å ta med begge aktørene, selv om det var bare en av dem som vant frem. Grunnen til at jeg har valgt denne fremgangsmåten er at det viser hvor hårfin grensen er mellom gjennomslag og tap. Tap er i denne sammenheng lik avmakt. De to aktørene er Tangen videregående skole og Syd-Kvadraturen velforening.

Tangen videregående skole

En av de største endringene som politikerne gjorde i prosessen var plasseringen av Tangen videregående skole. I forslaget fra teknisk direktør var skolen tatt ut av planen, men politikerne valgte i den politiske behandlingen å legge skolen til planområdet. Det hadde i forkant av denne prosessen vært en heftig debatt i fylkeskommunen, men kommunepolitikerne hadde ikke i samme grad tatt del i den debatten; *”Vi hadde vel ett eller to møter hvor vi diskuterte aktuelle områder for den videregående skolen, men fylkeskommunen hadde debatter internt, som vi med interesse fulgte”* (Politiker)

Tangen videregående hadde derfor i forslaget fra administrasjonen måtte flytte fra Kvadraturen og de muligheter som ligger i sentrum. Dette opprørte ansatte og elever. Respondenten fra Tangen videregående skole kan ikke utelukke at det har vært drevet lobbyvirksomhet for å få

skolen til Tangen og siden noen av lærerne har hatt politiske verv vil dette ikke ha vært usannsynlig.

”Men jeg vet ikke om noen andre gjorde det, men jeg regner med at dersom lærerne hadde noen gode venner i politikken, så snakket en med de. Jeg nevnte også for mine partikolleger at nå hadde vi noen interessante diskusjoner, men det var kun dersom vi traff de tilfeldig” (Skolen)

Lokalisering av den videregående skolen hadde også skapt mye debatt internt i planavdelingen i kommunen. I saksfremstillingen for prinsippavgjørelsen kom det klart frem at teknisk direktør og plan – og bygningssjef var uenige. Teknisk direktør er leder for Kristiansand Eiendom, og det kan derfor ha blitt stilt spørsmål med hvilke intensjoner som lå til grunn for at skolen ble foreslått tatt ut av planen. Siden flere av respondentene har angitt at økonomi var en viktig drivkraft for Kristiansand Eiendom, er det ikke utenkelig at en profittenkning lå til grunn for denne innstillingen, men det er vanskelig å dokumentere et slikt motiv.

Plan – og bygningssjefen er derimot fagsjef for planarbeid. En slik stilling krever god innsikt i planarbeid, det kan derfor antas at personen vil ha kulturell kompetanse og dermed habitus på feltet. En person med habitus vet hvordan han skal opptre og kan de uformelle reglene. Dette vil gi personen mulighet til å definere ”sannheten” innenfor dette feltet og omdanne kulturell kapital i form av kunnskap til symbolsk kapital. Plan – og bygningssjefen skal ivareta samfunnshensyn og det er ikke utenkelig at denne grunnen har blitt fulgt av politikerne. En entydig konklusjon i saksutredningen ville vært et sterkere signal til politikerne om at skolen ikke burde ligge på Tangen. Dette kunne økt sannsynligheten for at politikerne hadde tatt ut skolen av planen.

Siden jeg ikke har intervjuet alle politikerne som var med i beslutningen er det vanskelig å trekke en entydig konklusjon, men det virker sannsynlig at sosial mobilisering var viktig for at skolen ble lagt på Tangen. Den sosiale mobiliseringen har i stor grad vært rettet mot fylkeskommunen, og det synes som om at vedtaket i fylket var med på å påvirke avgjørelsen til kommunen. Dette synet støttes av den politiske respondenten.

”... det var fylkeskommunen som drev og kranglet om dette...” (Politiker)

Skolen har ikke fått gjennomslag for alle sine ønsker. Deres oppfatning var at; ”... *tomten i Vestre Strandgate var det beste stedet å putte skolen*”(Skolen). Skolen ble plassert ved elva, som var den lokaliseringen plan – og bygningssjefen ønsket. Dette kan tyde på at plan – og bygningssjefen har hatt stor innflytelse over denne beslutningen. Det er derfor usikkert i hvor stor grad presset fra skolen innvirket i reguleringsdebatten, og at Plan – og bygningssjefen derfor har hatt mye innflytelse til å kunne avgjøre hva som var riktig plassering av skolen. Det som er uomtvistelig er at lokalisering av skolen var et stridsspørsmål, og at skolen til slutt fikk gjennomslag for sitt ønske om å være i Kvadraturen.

I saken med lokalisering av videregående skole kan det se ut som om skolen har hatt mye sosial kapital i form av ansatte og elever. Disse hadde ikke ønske om å flytte og hadde derfor mye interesse knyttet til vedtaket. Dette kan ha ført til at deres egne nettverk kan ha blitt mobilisert. Det virker i stor grad som om sosial kapital i form av store nettverk har blitt omgjort til symbolsk kapital i form av vedtak.

Syd-Kvadraturen Vel

En problemstilling som gradvis har fått mer fokus er trafikksituasjonen i området. Ifølge den politiske respondenten har dette har i stor grad kommet på banen takket være velforeningen.

”De trafikale problemstillingene kom egentlig ikke inn før de siste to årene vil jeg si... Da begynte det virkelig å bli en svær ball og det skal sørøskvadraturen vel ha veldig mye av æren for...” (Politiker)

Syd-Kvadraturen vel er en av de største velforeningene i Norge (Syd-Kvadraturen vel). Boligprisene i Kvadraturen er svært høye, for eksempel ble 80 m² store leiligheter på Tangen solgt for 4 millioner kroner. Dette underbygger at Kvadraturen er et pressområde. Det er derfor nærliggende å tro at beboere i dette området har mye økonomisk kapital. Denne formen for kapital er ofte knyttet til både kulturell og sosial kapital. En person med mye penger vil ofte ha gode nettverk og mye kunnskap. Dette inntrykket blir forsterket av respondenten fra styret i velforeningen som hevdet at velforeningen har ”*mange ressurspersoner, advokater og lignende*” i organisasjonen. Selv om aktører besitter mye kapital er det ikke sikker de har greie på uformelle regler, doxa på området og dermed klarer å omdanne kapitalen til symbolsk kapital.

Deltagelse i en velforening er frivillig og derfor vil ikke alle velforeninger være representative for beboere i området. Hvor aktiv velforeningen har vært til å mobilisere medlemmene vil derfor spille en viktig rolle i hvor store ressurser den har å spille på. I denne aktuelle prosessen har enkeltbeboere levert egne innspill. Selv om innspillene i hovedsak tar opp det samme som velforeningens, kan det diskuteres om dette kan være med å svekke velforeningens troverdighet. Mange soloutspill kan være et bilde på at foreningen har vært dårlig til å mobilisere egne medlemmer. I intervju med representant for styret i velforeningen kom det frem at det har vært splittelser i organisasjonen og at enkelte medlemmer valgte å melde seg ut i protest. Dette kan være et resultat av at medlemmene ikke ble mobilisert på en god måte.

Flere av mine respondenter uttaler seg svært kritisk til hvordan Syd-Kvadraturen vel arbeider. Velforeningen har vært kritiske til ulike prosjekter i nærmiljøet og eksemplene som nevnes er kritikken fra velforeningen mot Quartfestivalen og isbanen i Tresse. Dette kan tyde på at velforeningen, stiller seg negative til all utvikling. Å være negativ vil kunne bidra til at en blir utelatt fra planprosesser. Det er mulig at for enkelte av velforeningens medlemmer er det mer naturlig å være på andre siden av prosessen og derfor klarer de ikke å sette seg inn i den rollen de burde ha tatt i den aktuelle prosessen. Det vil føre til at habitusen på feltet blir manglende og velforeningen klarer ikke å omdanne sosial kapital i form av medlemsmasse til symbolsk kapital. Dette gjelder både innenfor og utenfor organisasjonen. Gjennom å frastøte seg potensielle medlemmer vil velforeningen kunne stagnere og møte mange liknende problemer i fremtiden.

Velforeningen står i en motstilling til andre aktører i prosessen. Mathiesens definisjon av motmakt er fellehandling. Velforeningen har bare uttalelsesrett. For å kunne få gjennomslag for sine synspunkter må en mobilisere andre, slik at de kan fremme synspunktene. I denne prosessen forsøkte velforeningen å påvirke andre i prosessen gjennom ”brev, møter med kommunen og egne temamøter”(Velforening). Et medlem av velforeningen, forteller at før kommunevalget sendte velforeningen ut et spørreskjema til ulike partier i byen.

”Svarene som kom var svært tilfredsstillende for vårt synspunkt og gav oss stort håp om at det skulle bygges ut i tråd med våre ønsker. De store partiene var minst konkrete og de små partiene var veldig konkrete og svarte ja og nei”(beboer)

Det kommer tydelig frem at velforeningen i stor grad brukte formelle kanaler for å påvirke prosessen med reguleringsplan for Tangen. De leverte skriftlige innspill og hadde møter med administrasjonen.

”Vi snakket ikke direkte med noen politikere. Vi drev ikke med personlig lobbying”(beboer)

Fra respondenten blant politikerne kommer det frem at dette nok ikke er måten å få gjennomslag på;

”... de var ikke i kontakt med oss politikere., De sendte jo brever, men de fremsto som svake høringsinnspill og da er det opp til politikerne å vektlegge innspillene”

For å mobilisere andre er det viktig å ha kontakt med dem. Skriftlig materiale er ikke nok for at en får andre til å forstå situasjonen. For å få gjennomslag må andre påvirkningsmåter brukes. Politikerne jeg intervjuet mente at velforeningen ble mer proaktiv mot politikerne sent i prosessen. Dette kan ha ført til at velforeningens bekymringer ble løftet opp på agendaen av politikerne.

Flere av mine respondenter har brukt feil navn på velforeningen. Det samme gjelder for i saksdokumentene. Velforeningen blir her omtalt som; *Syd-øst Kvadraturen velforening*. Det kan være at det tidligere har eksistert flere foreninger i området, men den som har levert høringsuttalelse i alle høringsrundene er Syd - Kvadraturen vel. Dette kan være en indikator på at velforeningen ikke har høy status. Hvis velforeningen hadde tatt en aktiv del i prosessen, så ville nok ikke denne forvirringen være tilstede.

Min respondent i styret antydte at styret på et tidspunkt vurderte å legge ned velforeningen, fordi de følte at arbeidet var meningsløst.

”Vi fikk ikke gjennomslag for at skolen burde være et annet sted. Vi fikk heller ikke gjennomslag for at vi skulle ha en konsekvensutredning på et prosjekt som krever konsekvensutredning, fordi det var så stort. I ettertid har vi blitt tatt med og fått informasjon om ting, men vi har ikke fått gjennomslag for de ønskene vi hadde der, det var altså konsekvensutredning for trafikk og det andre var at skolen burde flyttes til et annet sted”(Velforening)

Velforeningen har i denne prosessen vært i en avmaktsposisjon. Dette betyr at de har tapt kampen. De har forsøkt å bidra i denne prosessen, der de har hatt mulighet. De har levert innspill da det ble meldt oppstart av prosjektet og under offentlig ettersyn. De har tatt kontakt med politikere og forsøkt å sette fokus på Tangen under valgkampen og de har skrevet brev til politikere. Det som kan ha vært med å svekke posisjonen til velforeningen er at de ikke var direkte knyttet til prosjektet, fordi det innenfor planområdet ikke var noen beboere. De har heller ikke klart å veie opp for dette ved å mobilisere sosialt.

Jeg må her legge til at flere sterke velforeninger hadde kommentarer til reguleringsplanen. De fleste av disse gikk på høydene på bygg. Høydene ble vedtatt i bystyret med knappst mulig flertall, så sosial mobilisering kan ha en effekt.

5.4 Planlegging og makt

Hvis jeg i denne oppgaven bare hadde fokusert på hvor makten var lokalisert, ville mye av diskusjonen dreid seg om politikere og deres intensjon. Maktdefinisjonen til Dahl og Russell vil derfor ikke gi en tilfredsstillende beskrivelse av makten i denne prosessen. Beslutningene til politikerne vil være påvirket av ulike faktorer.

Bourdieu's begrep om symbolsk makt betegner den makten som former virkelighetsoppfatningen hos aktørene og dermed oppleves som legitim. I denne analysen kan den symbolske makten i hovedsak sies å ligge hos kommuneadministrasjonen. Symbolsk makt vil på dette feltet ha likhetstrekk med kunnskap, kulturell kapital. Den som har kunnskap kan argumentere faglig for et syn, og vil dermed kunne dermed få gjennomslag for sine synspunkter. Saksbehandlere i kommunen har stor mulighet til å vinkle de fleste saker, fordi de skriver saksfremlegg og forslag til vedtak. Det kan være at administrasjonen i dette arbeidet kan lage en sannhet om saken, som andre har vanskeligheter for å trenge gjennom. Det som kan diskuteres er hvor mye av sannhetene administrasjonen konstruerer selv og i hvor stor grad andre faktorer spiller en rolle.

De fleste som jobber i teknisk sektor har teknisk bakgrunn. Gjennom utdanning blir en sosialisert inn i en måte å tenke på. Dette vil igjen kunne påvirke hvordan den enkelte tolker planene. Sannhet er en subtil form for makt, og ved at ingen stiller spørsmål ved hvilke faglige

vurderinger og hva som ligger bak disse vurderingene vil sosialiseringen ved utdanningsinstitusjonene kunne spille en rolle i hvordan planleggingen skjer. De sannheter som tekniske fagretninger innehar representerer mye av den kulturelle kapitalen i feltet. Kulturell kapital vil også være innsikt i hvordan systemet fungerer og hvordan påvirkning er mulig.

Selv om plan – og bygg har hatt mye makt i denne aktuelle prosessen er ikke makt stabile relasjoner. Foucault (i Flyvbjerg 1991) hevder at makt reproduseres og endres i daglige kamper. I denne prosessen har jeg vist hvordan mobilisering har vært en viktig faktor for å endre disse planene. Det at synspunkter til parkvesenet og skolen ble tatt hensyn til av politikere er et eksempel på at makt ikke er en stabil relasjon.

Det at aktører har makt er ikke nødvendigvis basert på mye kapital. Bourdieu hevder at ulike former for kapital kan omdannes til symbolsk kapital, som igjen kan lede til symbolsk makt. Personer som har habitus innenfor sitt område kan miste den innenfor en annen. Velforeningen har ved sin væremåte ødelagt habitusen innenfor dette konkrete feltet. For å få gjennomslag i en planprosess må en kunne overbevise politikere. Velforeningen burde vært rikelig rustet med kapital, men det hjelper ikke når de ikke klarer å omdanne den til symbolsk kapital. Denne velforeningen har fått opinionen til å gå lei. De fleste respondentene trekker frem velforeningens negative holdning til utvikling generelt og dermed har de ikke klart å overbevise politikere om viktige problemstillinger i denne planen.

Kapittel 6 - Konklusjon

6.1 Innledning

I denne oppgaven har jeg analysert hvordan en planleggingsprosess har forløpt. Jeg har valgt å bruke en case som studieobjekt. Jeg valgte et atypisk case, siden denne type casestudier ofte gir mer informasjon, jf Flyvbjerg(1991). Reguleringsplanen på Tangen skiller seg ut på flere områder, blant annet var reguleringsplanen et samarbeidsprosjekt mellom offentlig og privat sektor, det var et stort prosjekt og den innebar en bytransformasjon. I dette tilfellet ble arealene endret fra industri til boligformål.

For å analysere denne prosessen har jeg brukt teorier hentet fra governance, planlegging og makt. Disse teoretiske retningene gjorde det mulig å lage kriterier jeg kunne analysere data ut fra. Teorier fra governance hjalp meg til å kategorisere ulike styringssystemer i prosessen. Disse teoriene ble for generelle og for lite spesifikke for min oppgave. Jeg valgte derfor å bruke teorier om makt for å komplettere min analyse. I ettertid ser jeg at andre teorier, som urban regimes, kunne vært bedre og mer spesifikke for min oppgave. ”*Regime theory helps pinpoint particular aspects of such regulations and highlights their operation within an increasingly complex system of urban governance*” (Goodwin & Painter 1997:28). Teorier knyttet til urban regime kunne ha vært en annen måte å analysere konteksten gjennom, og kan i et eventuelt videre studie være en interessant innfallsvinkel til konteksten. For min del ble dette avklart for sent til at jeg kunne endre fokus.

Den metodiske tilnærmingen, som ble brukt på datainnsamlingen, opplevde jeg gav meg detaljert informasjon. Det som har vært den største utfordringen i innsamling av data er at studieområdet ligger tilbake i tid. Dette kan ha ført til at detaljnivået i informasjonen i noen sammenhenger er dårlig. Hovedfokus i studiet mitt er på makt, og det kan tenkes at sentrale aktører ikke ønsker å fortelle at de har hatt makt i prosessen. Disse to forutsetningene har nok ført til at nettverksstrukturer ikke har blitt godt nok belyst.

6.2 Reguleringsplanen for Tangen

I oppgaven har jeg sett på hvordan ulike aktører har påvirket prosessen med å lage reguleringsplanen for Tangen. Jeg har konsentrert meg om aktører med interesse i området. I denne konkrete prosessen har det vært mange aktører involvert. Det går et bredt skille mellom de aktørene som har hatt ulike typer næringsvirksomheter på Tangen og de som har vært naboer til området. Næringslivet ble invitert med i TUAS, mens naboene ble stående utenfor.

For å finne svar på problemstillingen har jeg valgt å bruke to delproblemstillinger. Det første delen ble eksplisitt svart på i kapittel fire. Jeg kommer her til å svare på det andre spørsmålet som var; *Hvordan bruker ulike aktører maktmidler for å påvirke prosessen?* For å definere maktmidler har jeg brukt begrepsapparatet fra Bourdieu, kulturell, sosial, økonomisk og symbolsk kapital. Symbolsk kapital vil her være evne til å få gjennomslag for sine ønsker. De ulike aktørene har anvendt ulike typer kapital for å få gjennomslag for sine ønsker. Mine funn kan tyde på at det viktigste kapitalen i prosessen har vært kulturell kapital. Det har ikke bare nyttet å ha teknisk innsikt, en måtte også ha en viss forståelse av reglene i spillet, altså doxa. Det virker som om det er svært få av aktørene som har hatt en forståelse av disse reglene, habitus, i dette feltet. Mine funn tyder på at det meste av makten i denne prosessen har vært i kommunen og da hos planleggingsavdelingen i kommunen. Disse har hatt en habitus på området, som har omgjort kunnskap til symbolsk kapital og da hovedsakelig mulighet til å definere prosjektet. I tillegg kan lokaliseringdebatten for skolen være et eksempel på bruk av sosial kapital. De andre aktørene i prosessen har manglet følelse for reglene i spillet og dermed ikke klart å benytte seg av spillereglene. Dette gjelder hovedsakelig for velforeningen, men også for regulant.

Hovedproblemstillingen min var;

”Hvordan har ulike aktører påvirket prosessen med å utvikle Tangenområdet i Kristiansand?”

Funnene i oppgaven tyder på at kommunen i stor grad har definert prosjektet alene. Det er svært vanskelig å finne eksempler på at andre aktører har påvirket planleggingen av prosjektet. Data kan tyde på at årsaken ligger i regulantens manglende kulturelle kompetanse og forståelse av

gangen i prosessen. Jeg har ikke funnet spor av reell deltagelse i prosessen. Det virker som om innvirkning i stor grad var gjennom høringsuttalelser.

Planen har i noen tilfeller endret fasong etter den politiske behandlingen. Selv om politikerne i stor grad har fulgt administrasjonen, har press utenfra i enkelte tilfeller gitt resultat.

Lokaliseringen av skolen og bortfall av bygg i B3 kan være eksempler på slik motstand. For å endre planen har politikere vært essensielle. Definisjonen av prosjektet har i stor grad vært gjort av kommunen og regulant. De endringene som har blitt gjort har i flere tilfeller vært på bakgrunn av press mot politikere. Barlows (1995) beskrivelse av påvirkning har i stor grad vært tilfellet i denne saken. *"Were changes to plans took place, it was usually the result of the local authority's reactions to public pressure, rather than public involvement in the formative stages of a plan"*(Barlow 1995:2). Påvirkning har i stor grad skjedd som press utenfra mot systemet, og da spesielt som press mot politikere. Lokaliseringen av den videregående skolen er et eksempel på dette.

6.3 Fremtidig planlegging i Kristiansand

Jeg valgte en case for å gi en beskrivelse av planlegging i Kristiansand i den konkrete konteksten. Planlegging skjer innenfor en sosial kontekst der offentlige institusjoner spiller en stor rolle. Selv om institusjonene har tilnærmet lik utforming vil den variere etter geografisk plassering, og etter hvem som er involvert. Jeg vil gi en vurdering av veien videre basert på de refleksjonene jeg har gjort gjennom arbeidet med denne oppgaven.

I denne oppgaven har jeg konkludert med at administrasjonen i kommunen kunne definere prosjektet alene. Analyse av governance-strukturene i Kristiansand viser at styringen av kommunen skjer gjennom de offentlige hierarkiske strukturene. I reguleringsplanen for Tangen var det få aktører utenfor det offentlige systemet som fikk aktivt delta i prosessen. Teorier om governance er opptatt av å skape legitimitet omkring offentlig styring, og derfor bør beslutninger tas i samråd med andre. Deler av teorien om governance ser nettverk som en løsning. Problemet med en slik løsning er at nettverk vil kunne bidra til å øke forskjellene i samfunnet. Ressurssvake grupper vil kunne bli utelatt. En bedre måte å skape legitimitet på er å mobilisere alle til å delta i

prosessen. Dette vil være i tråd med ideene fra kommunikativ planlegging. Prosessen med reguleringsplanen for Tangen viser tydelig hvor stor rolle kommuneplaner kan spille i utforming av områder. For å legitimere beslutninger bør derfor denne planen i størst mulig grad bli gjenstand for kommunikative prosesser.

Planleggeren har mulighet til å opprettholde eller endre maktstrukturer. For å få et klarere forhold til makt i en planleggingsprosess kreves det refleksjon av både ansatte i kommunen og politikere. Gjennom en refleksjon blir en bevisst på sine egne holdninger, og en kan få et mer gjennomtenkt forhold til planlegging, som system for opprettholdelse av maktforhold. Bourdieu var opptatt av makt tilknyttet utdanningsinstitusjonene. Innenfor teknisk sektor må ansatte ha teknisk kompetanse og dermed kommer ansatte i sektoren oftest fra tekniske utdanninger. Utdanningsinstitusjonene vil ha sterk innflytelse på den ”sannhet” som produseres av planleggerne. Skal planleggerne endre sin tankemåte må dem brynes mot andre interesser. Ifølge Foucault (Flyvbjerg 1991) er makt ikke statisk. Den endres gjennom daglige kamper. I denne kampen blir ny kunnskap og nye forestillinger skapt.

For å bedre legitimiteten bør derfor planleggerne bryne seg mot andre tankesett. Det kan tenkes at andre faggrupper kunne bidratt positivt med nye tanker og de bør derfor kunne slippes inn i systemene. Daglige møteplasser mellom mennesker kan bidra til at nye ideer skapes. Skal legitimiteten til systemet bedres må en ny tankemåte omkring planlegging må skapes. Planleggingen bør bli mer orientert tverrfaglig og ha et større holistisk syn på mennesket. Plasser skapes ikke av arkitektur alene, den skapes av relasjoner. Derfor mener jeg at teknisk avdeling burde rekruttere bredere enn det som blir gjort i dag.

6.4 Veien videre i forskning

Denne oppgaven er en deskriptiv beskrivelse av hvordan systemet har fungert i en spesifikk kontekst. Jeg har brukt teorier om governance for å analysere den konkrete konteksten. Disse teoriene opplevde jeg som lite detaljerte. Veien videre innenfor forskning burde være å få inn et maktperspektiv i governance, slik at teoriene kan brukes til å beskrive hvordan samfunnet reelt fungerer.

Litteraturliste

- Amdam, Jørgen & Vegglund, Noralf (1998): *Teorier om samfunnsplanlegging*, Oslo: Universitetsforlaget AS
- Beetham, David (1991): *The Legitimation of Power*, GB: The Macmillan Press LTD
- Barlow, James (1995): *Public Participation in Urban Development – The European Experience*, London: Policy studies institute publishing
- Beronius, Mats (1986): *Den disiplinära maktens organisering – Om makt och arbetstorganisation*, Lund: Arkiv avhandlingsserie
- Bourdieu, Pierre (1996): *Symbolisk makt – Artikler i utvalg*, Oslo: Pax Forlag AS
- Brinkmann, Johannes (1991): *Sosiologiske grunnbegreper*, Oslo: Ad Notam
- Cambell, Scott & Susan Fainstein (ed) (1996): *Readings in planning theory*, Great Brittan: Blackwell Publishers
- Clegg, Stewart R. (1989): *Frameworks of power*, London: Sage Publications LTD
- Dahl, Robert A. (1973): *Etter revolusjonen?*, Oslo: Dreyers Forlag
- Engelstad, Fredrik (red) (1999): *Om makt – teori og kritikk*, Oslo: Ad Notam Gyldendal AS
- Engelstad, Fredrik (2005): *Hva er makt*, Oslo: Universitetsforlaget
- Fimreite, Anne Lise & Medalen, Tor (red)(2005): *Governance i norske storbyer – mellom offentlig styring og privat initiativ*, Oslo: Spartacus forlag
- Flyvbjerg, Bent (1991, 1 utgave, 2 opplag): *Rationalitet og magt – bind 1: Det konkrete vitenskap*, Danmark: Akademisk forlag
- Foucault, Michel (1999): *Seksualitetens historie 1*, Norge: Exil
- Goodwin, M & Painter, J. (1997): *Concrete Research, Urban Regimes, and Regulation Theory*. I Lauria, N. (red.): *Reconstruction Urban Regime Theory Regulating*
- Grønmo, Sigurd (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*, Bergen: Fagbokforlaget
- Hernes, Gudmund (1975): *Makt og avmakt*, Bergen: Universitetsforlaget
- Hernes, Gudmund (1983): *Makt og styring*, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

- Healey, Patsy (2006, 2nd edition): *Collaborative Planning – Shaping Places in Fragmented Societies*, Palgrave Macmillan
- Johansen, Cato (2003): *Senk skuten – Byutvikling i lys av makt, rasjonalitet og demokrati*. Hovedoppgave ved institutt for geografi. Universitetet i Bergen. Bergen
- Johannessen, Asbjørn - Tufte, Per Arne – Kristoffersen, Line (2004): *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*, Oslo: Abstrakt Forlag AS
- Kjær, Anne Mette (2004): *Governance*, UK: Polity press
- Lukes, Steven (ed) (1986): *Power*, Oxford UK: Blackwell
- Lysgård, Hans Kjetil (2001): *Produksjon av rom og identitet i transnasjonale regioner. Et eksempel fra det politiske samarbeidet i Midt-Norden*. Trondheim: NTNU
- Maaløe, Erik (2002, 2utgave, 1 opplag): *Casestudier - Af og om mennesker i organisationer*, Danmark: Akademisk forlag A/S
- Mathiesen, Thomas (1982): *Makt og motmakt*, Drammen: Pax Forlag AS
- Naustdalslid, Jon (Red) (1991, 3.utgave): *Innføring i kommunalkunnskap frå ein planleggingsynstad*, Oslo: Det Norske Samlaget
- Neumann, Iver B. (2001): *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*, Bergen: Fagbokforlaget
- Olsen, Tina Bangsund (2008) *Har Cultiva innvirket på Kristiansands kulturpolitiske praksis?* Masteroppgave i offentlig politikk og ledelse. Universitetet i Agder. Kristiansand
- Roberts, Peter & Sykes, Hugh (ed) (2000): *Urban regeneration – a handbook*, London: Sage
- Ryen, Anne (2002): *Det kvalitative intervjuet – Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget
- Thagaard, Tove (1998): *Systematikk og innlevelse – En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget
- Thornley, Andy & Rudin Yonne (2002): *Planning in a global era*, England: Ashgate publishing
- Vandenberg, Andrew (ed) (2000): *Citizenship and Democracy in a Global Era*, London: Macmillan Press LTD
- Westholm, Erik, Mosley, Malcolm & Stenlås, Niklas (ed) (1999): *Local Partnerships and Rural Development in Europe*, Sverige: Dalarnas Forskningsråd

Williams, Gwyndaf (2003): *The Enterprising City Centre*, London: Spon Press
Østerberg, Dag (1972): *Et forord til kapitalen – En filosofisk framstilling av Marx' hovedverk*, Oslo: Pax Forlag AS

Wilken, Lisanne (2006): *Pierre Bourdieu*, Trondheim: Tapir Akademiske Forlag

Aarsæther, Nils (Red) (1992): *Samfunnsplanlegging – lokalt – nasjonalt – globalt*, Oslo: Kommuneforlaget

Tidsskriftartikler:

Fimreite, Anne Lise (2005): Governance i norske storbyer: Gammel vin på ny flaske, men likevel utfordrende. *Plan*. 3 (5): 46-48

Internettider:

Regjeringen (2001) Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven NOU 2001:7 URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/NOU-er/2001/NOU-2001-7/24/3.html?id=364087> (Hentet 24. nov 2008)

Regjeringen (2008) URL: <http://www.regjeringen.no/md/html/miljobyrapp/T-1322/K04pr012.pdf> (Hentet 24. nov 2008)

Unico (2008) URL: <http://www.ks.no/upload/4346/hille2.ppt#296,32,Kommuneplankonferansen2004> (Hentet 24. nov.2008)

Kristiansand kommune (2008) URL: <http://kristiansand.kommune.no/ncms2.aspx?name=forside> (Hentet 24. nov 2008)

Stein Halvorsen AS (2008) URL: <http://www.sh-arkitekter.no/?p=124&language=nb> (Hentet 24. nov. 2008)

NAL: ECOBOX (2008) URL: <http://www.arkitektur.no/?nid=155651> (Hentet 24. nov 2008)

Maktutredningen (2003) URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/NOUer/2003/NOU-2003-019.html?id=118893> (Hentet 30. nov. 2008)

Andre kilder:

- Saksdokumenter fra Kristiansand kommune i tilknytning til Tangen
- Fedrelandsvennen

Vedlegg

Vedlegg 1 – innkomne høringsuttalelser i prosessen

Merknader til oppstart av planarbeid:		
Aktør:	Når ble innspillet levert?	Hva mener aktøren?
Kristiansand Skate Klubb	12.05.1999 – oppstart av planarbeid	Ønsker at området ytterst på Tangen blir et 1000 års sted og beskriver muligheten til en mangfoldig aktivitetspark
Syd-Kvadraturen Velforening	25.03.1999 - oppstart av planarbeid	Forslag til bebyggelsesplan for Tangen
Fortidsminneforeningen	06.09.1999 – brev til Kristiansand kommune	Ønsker å få i gang en diskusjon om Fiskegarnfabrikkens være eller ikke være.
Syd-Kvadraturen velforening	15.11.1999 – brev til politiske partier i Kristiansand	Vil at skolen ikke skal lokaliseres til Tangen.
Advokatfirmaet Steen, Hoven & Freuchen	22.10.1997 - Brev til eiendoms – og utbyggingsavdelingen	Ønsker å kjøpe tomt til mediehus
Salem misjonsmenighet	06.02.1998 – Brev til eiendoms – og utbyggingsavdelingen	Ønsker å kjøpe tomt til kirkebygg
11 beboere nær Tangen	19.09.1999 – brev til ordføreren	Beboerne er imot bygging av skole på Tangen
Bjørn B. Helland Prosjekt	11.08.2000	Illustrert prosjektidé for et stort flerbruksanlegg på ytre del av Tangen
Merknader til planen etter offentlig ettersyn:		
Aktør:	Merknad:	
Norsk sjøfartsmuseum	Minner om varslingsplikt og stans i arbeider dersom kulturhistorisk materiale dukker opp under arbeid i sjø	
Kystverket	Ingen merknader	
Statens vegvesen	Gir råd om at skolevei bør legges langs Otra i sør-østre del. Påpeker også at Holbergsgate er bedre enn Elvegata når det gjelder krysning av Tordenskjoldsgate	
Fylkesmannen	Reiser innsigelse til lokalisering av forsamlingshus, på grunn av strid med kommuneplan. Fylkesmannen gir også faglige råd.	
Vest – Agder fylkeskommune v/utdanningsavdelingen	Tilfreds med lokalisering av skole. Er kritisk til lokalisering av snuplass. Slutter seg til svømmehall alternativ 3.	
Vest – Agder	Gir faglige råd. Er skeptisk til B3 og anbefaler at det reguleres til	

Fylkeskommune v/NKS	friområde. Fylkeskonservatoren ønsker at svømmehallen med fasader og interiør bevares og anbefaler alternativ 1.
Havnevesenet	Gir faglige råd
Kulturdirektøren	Anbefaler rivning av svømmehall og har en rekke ønsker for ny svømmehall
Agder Energi	Faglige innspill
Skoleetaten	Kapasitet på skoler og innspill til skolevei
Rådet for funksjonshemmede	Utrykke bekymring for forurensning i grunnen. Ønsker å delta i den videre prosessen med hensyn til tilgjengelighet.
Samfunnsmedisinsk enhet	Har innspill til plassering og høyder. Ønsker 4 etasjer mot elva. Foreslår å begrense områder til forretning og anbefaler alternativ 3 til svømmehall
Barn – og unges representant	Gir faglige råd. Anbefaler at signalbygg trekkes ut av planen og at arealet omgjøres til friområde.
Sameiet Høyvold brygge 2	Ber om at byggehøydenes reduseres
Galgeberg vel	Ønsker ikke signalbygg og vil redusere høyder
Sylinderservice	Protesterer på reguleringsplanen, fordi deres arealer er blitt omgjort til offentlig byggeområde.
T. O. Slettebøe	Arealet deres er delvis omgjort til offentlige formål. De ønsker å regulere dette til bolig og forretning.
ANS Tangenbygg	Mener Tangen bør reserveres til fremtidige etableringer av firma og arbeidsplasser. Mener bebyggelsen blir for høy. Protesterer på vegforslaget knyttet til sitt bygg.
Arne Gaute Pedersen	Ønsker at skissen fra Syd Kvadraturens vel blir vurdert på nytt.
Sameiet Høyvold brygge	Protesterer mot antall etasjer
Syd Kvadraturen Vel	Sender kopi av tidligere innspill, savner konsekvensanalyse og protesterer mot atkomsten. Syns også høydene er for store og vil ikke ha mange boliger på Tangen.
Innbyggere i Østre Strandgate og Kristiansand huseierforening	Mener at økt trafikkmengde i Østre Strandgate og Festningsgata vil gi en verdiforringelse av boligområdet. Mener antall etasjer er for høyt, 4-5 er mer passelig.
Prestvika båthavn	For dominerende bebyggelse. Ønsker 3 etasjer mot elva. Gir også faglige innspill.
Arkitekt Bjørn Schoder	Samme uttalelse som innbyggerne i Østre Strandgate
Lundsiden bryr seg	Ønsker reduserte høyder, en etasje. Anbefaler park på tuppen av Tangen
NRK Sørlandet	Kommentarer knyttet til eget areal og fremtidig utnytting og byggehøyder
Byantikvaren	Slutter seg til riksantikvaren og anbefaler svømmehall alternativ 1.
Vest – Agder svømmekrets	Kommentarer til nytt svømmeanlegg

Vedlegg 2 – Kommunedelplan for Kvadraturen

KOMMUNEDELPLANEN, retningslinjer for utviklingsområdet Tangen.

1. Det skal utarbeides reguleringsplan i tråd med overordnede retningslinjer, og arealbruken skal i hovedsak være som angitt på plankartet.
 - Bybebyggelse; forretning, kontor, bolig, med en høy boligandel.
 - Forretning- og kontorvirksomhet som er lite trafikkskapende, og som ikke er til sjenanse for boligene.
 - Tomt for offentlig formål, videregående skole skal vurderes.
 - Vest for Elvegata skal «Sjømannsskolen» og «Svømmehallen» inngå som frittliggende institusjoner i parkområde, med mulighet for utvidelse av bygningsmassen.
 - Marinetomta skal beholdes ubebygd som del av et åpent parkdrag mot sjøen.
 - Avslutningen av Tangen og innløpet på elva skal markeres med et offentlig fellesareal/ friområde.
 1. Det skal utvikles en trygg og innbydende hovedforbindelse mellom grøntdragene Elvepromenaden og Strandpromenaden.
 2. Hovedadkomsten skal trekkes bort fra sjøen og elva for å frigjøre sjønære arealer for offentlig tilgjengelighet og rekreasjon. Gatene revurderes.
 3. Det skal være felles parkeringsanlegg ved innkjøringen til områdene, fortrinnsvis i kjeller.
 4. Bebyggelsen skal komplettere elverommet og rommet omkring Østre havn.
 5. I området skal i nødvendig grad innpasses kvartalslekeplass, balløkke, nærlekeplasser og sandlekeplasser i.h.t. vedtektene til plan- og bygningslovens §69.
 6. Området skal utvikles i den takt som tilfredsstillende utbygging av kommunaltekniske anlegg og service i og utenfor området gir grunnlag for.
- I bystyrebehandlingen ble det også fattet følgende enkeltvedtak:
15. Disponering av Marinetomta vurderes i egen sak.
 18. Bystyret vil understreke viktigheten av at det tilrettelegges også for barnefamilier på Tangen, og at dette tas hensyn til i all planlegging som angår området.

22. Det forutsettes allmenn adgang langs sjø og elv på Tangen.

26. Arealer i tilknytning til Bystranda/ Tangen utvikles videre for utendørs- aktiviteter som ballspill og skating.

Vedlegg 3 – vedtak fra prinsippavgjørelse

Administrasjonens forslag til vedtak

5. Bystyret godkjenner at et bearbeidet hovedgrep legges til grunn for videre planlegging, som beskrevet og illustrert i saken.
6. Bystyrets retningslinjer vedtatt i kommunedelplan Kvadraturen følges, og revurderes i henhold til saken.
7. Videregående skole lokaliseres ikke til Tangen.
8. Nødvendige konsekvenser vurderes på vanlig måte som del av planleggingen siden det ikke er krav til konsekvensutredning etter plan- og bygningslovens kap. VII-a. Det vises til at utviklingen forventes å skje over en lengre årrekke og derved fremstå som en normal byutviklingsprosess.

Vedtak i Bystyret

1. Bystyret godkjenner at et bearbeidet hovedgrep legges til grunn for videre planlegging, som beskrevet og illustrert i saken.
Samlevei i trasé langs elva vurderes som et alternativ til trasé midt inne i bebyggelsen.
(50/3)
2. Bystyrets retningslinjer vedtatt i kommunedelplan Kvadraturen følges, og revurderes i henhold til saken.
(Enst.)
- 3a. Videregående skole lokaliseres til Tangen til den foreslåtte tomt langs elva.
(33/20)
- 3b. Det må arbeides for å finne hensiktsmessig lokalisering for nåværende virksomheter i det aktuelle området. Administrasjonen bes vurdere saken raskest mulig.
(34/19)
4. Nødvendige konsekvenser vurderes på vanlig måte som del av planleggingen siden det ikke er krav til konsekvensutredning etter plan- og bygningslovens kap. VII-a. Det vises til at utviklingen forventes å skje over en lengre årrekke og derved fremstå som en normal byutviklingsprosess.
(Enst.)
5. Utredningen av alternativer for utviklingen av svømmehalls situasjonen er svært interessant og bør videreføres fram til en standard slik at bystyret kan treffe et valg. Dette bør skje parallelt med reguleringsprosessen for Tangen og gi innspill til denne.
(Enst.)

6. I det videre arbeidet skal det legges vekt på å etablere trygg skolevei.
(Enst.)

7. I lys av planlagt boligbygging i Kvadraturen og i randsonen til Kvadraturen ber
bystyret om at behovet for og plassering av en ny barneskole i Kvadraturen blir vurdert.
(43/10)

8. I det videre planarbeidet skal det gjøres rede for konsekvenser av eventuell
forurensning i grunnen.
(Enst.)

9. Utbyggingen av Tangenområdet vil føre til økt trafikkmengde i gatenettet
utenfor planområdet. Dette er nærmiljøet for ferdsel, lek og opphold til de
barn og unge som bor og vokser opp i byen. Før planen legges ut til offentlig ettersyn må
det gjøres rede for hvilke konsekvenser trafikkøkningen vil ha i forhold til barns ferdsel
på kryss og tvers, lek og opphold, tilgjengelighet til Østerhavns grønne areal, støv og
støyplager og trafiksikkerheten. Nødvendige tiltak må skisseres.
(Enst.)

Oversendelsesforslag:

1. Ved det videre arbeidet med reguleringsplanen vurderes det hvordan
en kan unngå dobbeltsidig kantsteinsparkering.
(8/5 fra Formannskapet)

2. Byutviklingsstyret ber administrasjonen vurdere hvordan vind og strøm vil påvirke
valg av bebyggelse og gateløp på Tangen.
(10/3) fra Formannskapet)

3. Administrasjonen bes vurdere om det kan være hensiktsmessig å anlegge rundkjøring i
krysset Dronningens gate/Elvegaten.
(11/2 fra Formannskapet)

Vedlegg 4 – vedtak fra Byutviklingsstyret i førstegangsbehandlingen

Vedtak i Byutviklingsstyret var identisk med administrasjonens forslag

1. Byutviklingsstyret legger reguleringsplan for Tangen med tilhørende bestemmelser samt reguleringsplan for parkering i underetasje ut til offentlig ettersyn, datert 28.12.03. Alternative reguleringsforslag for enkelte delområder, datert 12.01.03 legges også ut til offentlig ettersyn. Kulturdirektørens notat og forslag til regulering, datert 24.01.03 legges ut til offentlig ettersyn som alternativ 3.

(Enst.)

2. Forskyving av bebyggelse forutsettes rettet på reguleringsplanen før sluttbehandling av planen slik at vestsiden skyves 0-13 meter østover og bebyggelsen langs elva skyves 7 meter østover.

(Enst.)

3. Det vises til problemstillinger belyst i saksfremstillingen (forskyving av bebyggelsen, høyder, signalbygg, plassering av kvartalslek, bevaring av svømmehall og omfang av ny bebyggelse, skolevei og omfang av forretningsbevertningsareal). Disse ønskes vurdert under utleggelsen til offentlig ettersyn.

(Enst.)

Vedlegg 5: Sluttbehandling

Forslag til vedtak fra administrasjonen

1. Bystyret vedtar reguleringsplan for Tangen med tilhørende bestemmelser samt reguleringsplan for parkering i underetasje datert 28.12.03, sist revidert 14.05.03.
2. For svømmehallområdet legges alternativ 3 til grunn, som vist på plan datert 24.01.03, med endringer i formål, mønehøyde og utnyttelsesgrad. Endringene gjennomføres som egen regulerings sak i etterkant av bystyrebehandlingen.
3. Bystyret vedtar teknisk direktørs forslag til endringer i rekkefølgebestemmelsene for opparbeidelse av hovedadkomst, gangvei og molo.

Enveisregulering i Elvegata på strekningen Østre Strandgate til Dronningensgate vurderes for forenkling av trafikkbildet og mulighet for bedre forhold for myke trafikanter. Dette gjøres i etterkant av bystyrets behandling av regulerings saken.
5. Plan for trafiksikker skolevei godkjennes av byutviklingsstyret før det kan gis brukstillatelse i område B1 eller før det gis brukstillatelse i område B2. Det vises til bestemmelsenes §9.1.
6. Siktlinjene fra Kronprinsesgates forlengelse og fra bystranda til innseglingas horisontlinje skal opprettholdes. Molo og bebyggelse må ivareta dette forhold.
7. Innsendte illustrasjonsplaner viser høy kvalitet og spennende utearealer. Disse legges til grunn for utarbeidelse av utomhusplaner.
8. Offentlig formål legges inn i kombinerte formål for tomte til NRK (B2-5).
9. Gateun mellom kvartalene B2-5 og B2-6 endres til kjørevei, og reguleringsformål byttes i kvartalene B2-4 og B2-6. Dette gjøres som en reguleringsendring i etterkant av bystyrebehandlingen.
10. Bystyret ber administrasjonen vurdere om det er behov for ny barnehage.
11. Bystyret vedtar byggearealet redusert som vist på plan for område B3 datert 11.05.04 med tilhørende bestemmelser om bruk. Plan- og bygningssjefen anbefaler alternativt vedtak for punkt 2 og nytt punkt 12:2. For svømmehallområdet vedtas alternativ 2. Maks mønehøyde settes til cote 13 generelt og til cote 22 for stupetårn.
12. Bystyret vedtar plan- og bygningssjefens tilleggsbestemmelser (§§ 5.3 og 5.4) om plassering av utbasseng i friområde og bruk av delarealer til almennyttig formål for å innpasse evt. kafé og lignende i område B4.

Vedtak i bystyret

1. Bystyret vedtar reguleringsplan for Tangen med tilhørende reguleringsplan for parkering i underetasje datert 28.12.03, sist revidert 10.10.03 og reguleringsbestemmelser datert 28.12.03, sist revidert 14.05.03.
(45/8)

Marinetomta, begrenset av Elvegata, Østre Strandgate, Kronprinsensgates forlengelse og Skansens forlengelse unntas fra reguleringsvedtaket.
(42/11)

1a. - Bystyret ønsker at det på Marinetomta utarbeides egen reguleringsplan basert på en arkitektkonkurranse, for et prosjekt for velvære, rekreasjon, rehabilitering og idrett, i henhold til gjeldende handlingsprogram.
- Forholdet vedrørende eventuell bevaring av eksisterende svømmehall skal belyses i arkitektkonkurransen.
- Friområdet i tilknytning til Bystranda bør gis en god og romslig utforming.
(42/11)

Det vurderes å legge inn "Hovedanlegg for svømmeidrett" i romprogrammet for svømme – og aktivitetsanlegg.
(Enst.)

2. Bystyret vedtar teknisk direktørs forslag til endringer i rekkefølgebestemmelsene for opparbeidelse av hovedadkomst, gangvei og molo, men at behovet for molo først avklares.

3. Enveisregulering i Elvegata på strekningen Østre Strandgate til Dronningensgate vurderes for forenkling av trafikkbildet og mulighet for bedre forhold for myke trafikanter. Dette gjøres i etterkant av bystyrets behandling av reguleringsaken.

4. Plan for trafiksikker skolevei godkjennes av byutviklingsstyret før det kan gis brukstillatelse i område B1 eller før det gis brukstillatelse i område B2. Det vises til bestemmelsenes §9.1.
(Enst.)

5. Siktlinjene fra Kronprinsensgates forlengelse og fra bystranda til innseglingas horisontlinje skal opprettholdes. Bebyggelse og eventuell undervannsmolo må ivareta dette forholdet.
(49/4)

6. Innsendte illustrasjonsplaner viser høy kvalitet og spennende utearealer. Disse legges til grunn for utarbeidelse av utomhusplaner.

7. Offentlig formål legges inn i kombinerte formål for tomte til NRK (B2-5).

8. Gatetun mellom kvartalene B2-5 og B2-6 endres til kjørevei, og reguleringsformål byttes i kvartalene B2-4 og B2-6. Dette gjøres som en reguleringsendring i etterkant av bystyrebehandlingen. Reguleringsbestemmelsene justeres tilsvarende.
(Enst.)
9. Bystyret ber administrasjonen innpasse mulighet for etablering av barnehage i reguleringsområdet.
(34/19)
10. Område B3 utgår og reguleres til friområde.
(Enst.)
11. Maksimal byggehøyde settes til 6 etasjer (cote 22) for 1/3 av bygningsmassen og 5 etasjer (cote 19) for 2/3 av bygningsmassen.
(28/25)
12. Begrensningen på 300 m² i §3.1 gjelder forretning/bevertning og ikke bolig.
13. Areal for sandlekeplass i tråd med kommunens egne vedtekter til pbl §69.3 må innpasses og sikres opparbeidet innenfor hvert enkelt byggeområde når bebyggelsesplan utarbeides (nytt punkt under §1 – som erstatning for 5. og 6. prikkpunkt).
14. Bystyret har i kommunedelplan for Kvadraturen vedtatt at det er viktig at det tilrettelegges også for barnefamilier på Tangen og at dette skal tas hensyn til i all planlegging som angår området. Bystyrets vedtak følges opp når endelig utforming og plassering av bygninger og arealer for lek fastlegges i bebyggelsesplanene.
15. Elevene ved den videregående skolen må sikres tilfredsstillende utearealer. Utomhusplan skal sendes inn og godkjennes av Byutviklingsstyret før bygging igangsettes. Før skolen kan tas i bruk, skal arealene være ferdig opparbeidet i tråd med godkjent plan.
(Enst.)
16. I forbindelse med utbygging av Tangen vil bystyret presisere tidligere vedtak om at kommunen skal motvirke utvikling av geografiske klasseskiller.
(Enst.)
17. Det legges til rette for midlertidige løsninger for parkering og atkomst for Blokkhusgt. 4.
(Enst.)
18. Forslag til utseende på bygningenes fasade legges fram for Byutviklingsstyret for godkjenning. (Enst.)

19. Når bygningstillatelsen skal gis, legges det inn bestemmelser om bruk av miljøvennlige løsninger i material- og energibruk.

(52/1)

Oversendelsesforslag

1. Bystyret ber om at det ses på muligheten for småbåthavn langs elva.

(Enstemmig fra Byutviklingsstyret)

2. Bystyret ber administrasjonen vurdere en gang/sykelbro fra Tangen over til Galgeberg.

(28/25)

3. Administrasjonen bes vurdere muligheten for felles avfallsanlegg under bakken, for eksempel ved bruk av helautomatisk sugeanlegg.

(52/1)

Vedlegg 6 – intervjuguide

Intervjuguide

Egen rolle i prosessen:

1. Kan du si litt om hvilken rolle du hadde i prosessen med reguleringsplanen for Tangen?
 - motivasjon

2. Når og på hvilken måte ble du/dere involvert i prosessen?

3. Hadde du/dere erfaring med reguleringsplaner fra tidligere?
 - Politisk kunnskap
 - Teknisk kunnskap

4. Hvordan prøvde du/dere å få gjennomslag for dine/deres synspunkter?
 - hvilke kanaler (politikere, media, administrasjonen)

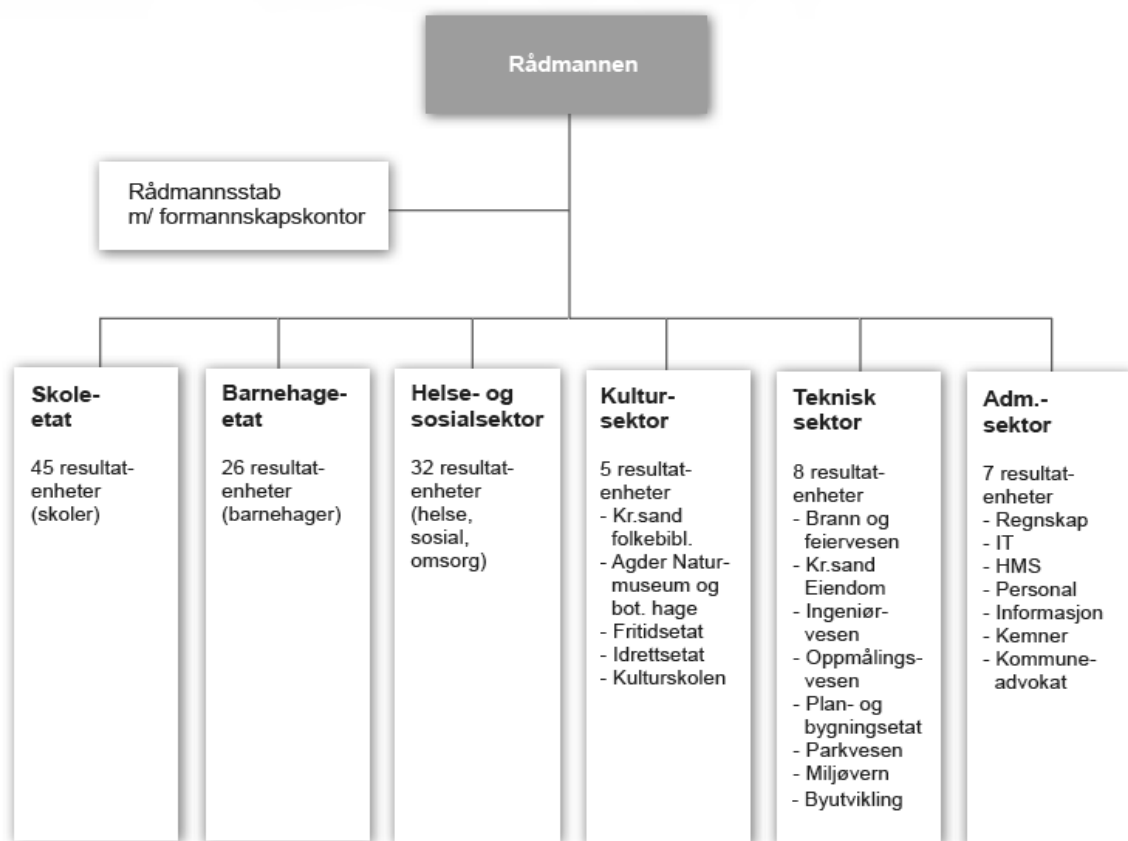
5. Hadde du kontakt med andre aktører i prosessen?
 - deltager i nettverk
 - annet samarbeid

Andres rolle i prosessen:

6. Hvem mener du har hatt mulighet til å definere prosjektet (la premissene)?

7. Hvem føler du hadde størst gjennomslagskraft i prosjektet?
 - Hvorfor?
 - Hvordan?

Vedlegg 7 - Kommunens administrative organisering



Vedlegg 8 - Kommunens politiske organisering

