

Framtidens Bydel – Miljø eller vekstmaskin?

Regulering og utbygging av en ny bydel i Kristiansand Kommune

Espen Bruflodt

Veileder

Dag Olaf Torjesen

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

Universitetet i Agder, 2015

Fakultet for Økonomi og samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelse

Forord

Denne oppgaven hadde ikke blitt til uten en rekke støttespillere og hjelpere. I den forbindelse vil jeg først og fremst gi en stor takk til min veileder Dag Olaf Torjesen, førsteamanuensis ved Universitetet i Agder i Kristiansand. Hans faglige innsikt, gode råd og konstruktive tilbakemeldinger gjennom hele arbeidet har blitt satt stor pris på. En stor takk også til deltakerne på prosjektseminaret som kom med mange gode innspill og ideer til hvordan oppgaven kunne løses.

For å skrive en slik oppgave måtte jeg samle inn en del empiri og gjennomføre intervju. Her må jeg takke alle informantene som stilte opp og brukte mye av sin tid på å svare på spørsmål og dele tanker og ideer. Deres kunnskaper og positive innstilling har vært avgjørende for at jeg har kommet i mål med dette prosjektet.

Biblioteker og bibliotekarer er nyttige å ha når en skal skrive en slik oppgave. Her har jeg funnet det meste av litteraturen som er blitt anvendt. I tillegg har jeg fått god hjelp når det gjelder å finne fram i databaser. Alle jeg har vært i kontakt med i den forbindelse fortjener en stor takk.

Kristiansand, 30. Mai. 2015

Espen Bruflo

Sammendrag

Målet med denne masteroppgaven har vært å finne ut hvordan ulike aktører i Kristiansand har arbeidet sammen for å kunne få gjennomslag for å bygge en ny bydel i Bjørndalen og hvordan berørte parter har hatt mulighet til å medvirke i prosessen.

Problemstillingen min er: «Hvordan har planprosessen med Framtidens bydel i Kristiansand forløpt og hvordan har stemmene til ulike aktører og berørte parter blitt hørt? Hvordan har deres medvirkning vært underveis og i hvilken grad har planprosessen evnet å få fram et best mulig politisk beslutningsgrunnlag?»

Jeg har i oppgaven valgt å fokusere på de aktørene som har vært involvert i planleggingen som utbyggere, planmyndigheter og politikere og de aktørene som har blitt direkte berørt av prosjektet som ledet frem til en politisk vedtatt reguleringsplan. I denne oppgaven har jeg begrenset det til naboer og andre med interesser til området.

For å kunne analysere planlegging og utbygging av Bjørndalen som et prosjekt i Framtidens byer har jeg tatt i bruk flere forskjellige teorier som regimeteori og vekstmaskin. Dessuten har jeg brukt governance og planleggingsteori. Governance er en teori man kan bruke for å analysere styringssystemene og planleggingsteori hjelper til med å strukturere planleggingen som har foregått.

For å kunne studere caset og samle inn empiri har jeg brukt kvalitativ metode. Innsamlingen av informasjon har i hovedsak vært gjennom intervjuer og dokumentanalyser.

Funnene i denne oppgaven tyder på at utbyggerne har arbeidet målrettet for å få gjennomslag for utbyggingsprosjektet sitt. Dette arbeidet har gitt resultater og påvirket beslutningsprosessen i form av at flertallet av politikerne i bystyret har gått imot administrasjonens anbefaling. Administrasjonen ville i utgangspunktet verne området som et viktig grønt areal. I tillegg har planmyndigheter i de andre offentlige etatene stort sett spilt på lag med utbyggerne.

Innhold

Forord.....	02
Sammendrag.....	03
Innholdsfortegnelse.....	04
1.0 Innledning.....	08
1.1 Presentasjon av case.....	08
1.2 Valg av studie.....	10
1.3 Hvorfor er dette interessant som en studie i offentlig politikk?.....	10
1.3 Problemstilling.....	11
2.0 Metode.....	11
2.1 Casestudie som metodisk tilnærming.....	11
2.2 Datainnsamling.....	14
2.3 Skriftlige kilder.....	15
2.4 Informanter.....	15
2.5 Intervjuer.....	16
3.0 Det kvalitative forskningsintervju.....	16
3.1 Utvalg.....	18
3.2 Validitet og gyldighet.....	19
3.3 Reliabilitet og pålitelighet.....	20
3.4 Forskningsetiske overveielser.....	22

4.0 Teori.....	22
4.1 Governance.....	24
4.2 Vekstmaskin og regimeteori.....	24
4.3 Fra government til governance.....	27
4.4 Partnerskap.....	29
4.5 Byttebasert partnerskap.....	30
4.6 Planlegging.....	33
4.7 Kommunikativ planlegging.....	34
4.8 Planlegging i kommunen.....	38
4.9 Kortsiktig og langsiktig planlegging.....	40
4.10 Prosesser.....	42
4.11 Medvirkning etter plan – og bygningsloven.....	43
4.12 Høring og offentlig ettersyn av planforslaget.....	45
4.13 Underretning av planvedtak.....	46
4.14 Elektronisk presentasjon og dialog i alle faser.....	46
4.15 Planlegging i storbyen.....	46
4.16 Teorier om effekter av medvirkning.....	48
4.17 Medvirkning og demokrati.....	49
4.18 Offentlige og private aktørers rolle.....	51

5.0 Visjonen om en kompakt by.....	54
5.1 Innflytelse fra historiske byer.....	55
5.2 Fordeler ved kompakt byutvikling.....	55
5.3 Kompakt byutvikling og bærekraft.....	56
5.4 Kritikk.....	58
5.5 Kompakt byutvikling som planleggingspraksis.....	59
5.6 Strategiens fotfeste i norsk politikk.....	60
6.0 Miljøkommunen Kristiansand.....	61
7.0 Analysedel.....	66
7.1 Medvirkning.....	66
7.2 Lokal Agenda legger vekt på medvirkning og bærekraft.....	72
7.3 Tidsbruk.....	72
7.4 Analyse av medvirkningsforløpet.....	73
7.5 Grad av medvirkning.....	74
7.6 Har medvirkningen virket?.....	75
7.7 Fortolkning i lys av regimeteori.....	78
7.8 Konturene av et regime.....	78
7.9 Samhandling fører til enighet.....	79
7.10 Skepsis blant politikerne.....	80
7.11 Mobilisering av støtte.....	81

8.0 Vekstmaskin.....	83
8.1 Vekst og utvikling.....	83
8.2 Framtidens bydel som vekstimpuls.....	84
8.3 Lokalavisen – Et talerør for vekstmaskin?.....	85
8.4 Motstand mot bydelen.....	86
9.0 Avslutning.....	87
9.1 Drøfting av funn.....	87
9.2 Empiriske funn – Vurderinger og oppsummeringer.....	87
9.3 Konstrueringen av en styringskoalisjon.....	87
9.4 Relasjonen mellom aktørene.....	88
9.5 Håndteringen av motstand.....	88
9.6 Vekstmaskin?.....	89
10.0 Oppsummering.....	90
11.0 Litteratur.....	92

Bilde: Framtidens bydel s.10

Tabell 1: Governance s.28

Figur 1: Kommunalt plansystem s.41

Tabell 2: Planleggingstyper s.36

Figur 2: Kommuneplanprosessen s.42

Tabell 3: Befolkning og tettstedsareal s.62

Figur 3: Offentlige og private aktører i boligbyggingen s.52

Tabell 4: Reisemiddelfordeling s.62

Figur 4: Kristiansand miljøbyprogram s.62

Tabell 5: Antall busspassasjerer s.63

Figur 5: Skala for grad av medvirkning s.70

Figur 6: Grad av involvering s.73

1.0 Innledning

1.1 Presentasjon av case

Denne oppgaven omhandler et utbyggingsområde som ligger ved Bjørndalen, 3km.øst for Kristiansand sentrum. Dette utbyggingsområdet er et prosjekt initiert av miljøverndepartementet og som har blitt kalt for Framtidens byer. Framtidens byer er et samarbeidsprosjekt mellom Norges 13 største byer, næringslivet og staten. Hovedmålet for Framtidens byer er å redusere de samlede klimagassutslippene fra byene og å utvikle strategier for å møte framtidige klimaendringer. Delmålet er å forbedre det fysiske bymiljøet med tanke på økologiske kretsløp, sikkerhet, helse, opplevelse og næringsutvikling.

De 13 største byene og de omkringliggende byregioner står for omkring halvparten av landets befolkning og en betydelig del av utslippene knyttet til produksjonen og forbruk. Hvis disse byene kan klare å kutte i sine klimautslipp, vil det være et viktig skritt på veien for å nå Norges klimamålsetting. For å få til dette er det nødvendig med et tett samarbeid mellom stat, næringsliv og andre byer og aktører. Et tett samarbeid er nødvendig for å gi partene økt forståelse for hverandres roller og for å oppnå bedre og raskere resultater. Arbeidet skal konsentreres om virkemidler og tiltak på fire satsingsområder; areal og transport, forbruk og avfall, energi i bygg og klimatilpasning.

Kristiansand Kommune, med støtte fra Framtidens byer og Husbanken, gjennomførte i perioden 2011 og 2012 et forprosjekt for «Framtidens bydel». Denne bydelen skal være et pilotprosjekt for områdeutvikling hvor alle satsingsområdene innenfor Framtidens bydel ivaretas. Bydelen skal ha god tilgjengelighet for miljøvennlig transport som buss, sykkel og gange. Bydelen skal også ha sentral beliggenhet i forhold til service og arbeidsplasskonsentrasjoner i regionen. I 2012 ble det gjennomført en konkurranse mellom utbyggerne der spesielt utvalgte utbyggingsområder ble invitert til å utvikle konsept for sitt utbyggingsområde. Sommeren og høsten 2011 ble det sendt en åpen invitasjon til fagmiljøer og berørte offentlige instanser der det ble bedt om utspill på hvor framtidens bydel burde ligge og hvem som kunne tenke seg å være samarbeidspartnere.

I utvelgelsen av området for Framtidens bydel ble det brukt mye tid på hva slags type bydel som skulle velges. Valget stod mellom to alternativer der det ene var et nytt større

utbyggingsområde der en utbygger stod for planleggingen og gjennomføringen eller det andre alternativet som gikk ut på å rehabilitere en eksisterende bydel. Man valgte tilslutt å gå for et utbyggingsområde der en utbygger står for planleggingen og gjennomføringen. Man mente at dette prosjektet hadde størst sjanse for å bli gjennomført og at det lå innenfor de ressursene som kommunen hadde til rådighet. Siden prosjektet skal være et utstillingsvindu for Framtidens bydel og på grunn av sin gunstige lokalisering ble Bjørndalen valgt i sterk konkurranse med Hamrevann og Lumber.

Området er regulert for en utbygging på 60 000 m², der 38 000m² er ren bolig, mens 22 000m² er kombinert bolig/næring. Prosjektet består av ca. 500 boenheter, barnehage samt kombinasjonsbygg næring/ungdomsboliger. Området har en sentral beliggenhet i forhold til turområder og god tilknytning til gang- og sykkelveger. Det er også holdeplass for buss i nærheten. Miljøkravene til Framtidens bydel er at klimagassutslippene skal kuttes gjennom god arealbruk og miljøvennlige energiformer samt lave utslipp fra transport. Kommunen har også utformet kriterier for å oppnå en sosialt bærekraftig bydel med hovedvekt på universell utforming, bruk av velferdsteknologi, kriminalitetsforebygging, mangfold og et godt bymiljø. Utvikling av nye løsninger, innovasjon og forskning skal inngå i prosjektet. Dette gjenspeiler kommuneplanens tre satsingsområder: klimabyen, byen det er godt å bo i og byen som drivkraft.(www.kristiansand.kommune.no).

Det er inngått samarbeid med blant annet Skanska, Agder Energi, Agder Wood (et prosjekt som tilhørte fylkeskommunene og fylkesmannen i Agder-fylkene), Universitetet i Agder, NTNU, Sintef og Miljøverndepartementet ved Framtidens byer.



1.2 Valg av studie

På bakgrunn av dette har jeg i denne masteroppgaven forsøkt å rette søkelyset mot de bakenforliggende prosesser knyttet til planleggingen som har ledet fram til den endelige reguleringsplanen for området. Her har jeg sett nærmere på planlegging, politikktutforming og de maktstrukturer som har utspilt seg i og rundt utbyggingsprosjektet som går under navnet Framtidens bydel i Kristiansand.

1.3 Hvorfor er dette interessant som en studie i offentlig politikk?

Den ideelle demokratiske prosess er en politisk styring der de folkevalgte har fått sin autoritet på vegne av fellesskapet gjennom demokratiske valg. Det forutsettes også at denne prosessen er åpen slik at aktørene kan være lette å identifisere og at de dermed lettere kan stilles til ansvar (Fimreite og Medalen, 2005). Men dette er ofte ikke helt i samsvar med hvordan maktfordelingen mellom kommunestyret og sivilsamfunnets institusjoner er. Formelt sett skal det være slik at representantene i kommunestyret gjennom mandatet de har fått av velgerne har skaffet seg makt til å ta beslutninger på vegne av innbyggerne (Aarsæther og Vabo, 2002). Men ofte blir det også tatt beslutninger på andre arenaer. Aktører som ikke har fått noe mandat gjennom valg og som ikke har folkelig legitimitet er

ofte med og tar beslutninger som angår fellesskapet. Man har gjennom de siste tiårene hatt en utvikling der offentlige og private aktører danner ulike former for partnerskap, nettverk og samarbeidskonstellasjoner i forbindelse med store utbyggingsprosjekter og dette kan bli kritisert ut i fra et demokratihensyn siden sterke interesser kan styre og ta beslutninger utenfor det kommunale politiske system.

Disse problemstillingene er litteraturen om governance og samstyring opptatt av. De offentlige myndighetene og da særlig kommunene ser ut til å ha fått redusert sin innflytelse i beslutningsprosessene (Aarsæther og Vabo, 2002). De har i dag en mer regulativ funksjon i motsetning til tidligere tider da de hadde en svært sentral rolle i byplanleggingen. Fordi planleggingsprosessene ofte er veldig komplekse fører det gjerne til at profesjonelle planleggere med høy kompetanse i stor grad styrer utviklingen. Da blir det til at politikerne bruker sin rolle til å utøve skjønn i tolkning av vedtatte planer og regler.

1.4 Problemstilling

Jeg har valgt følgende formulering på problemstillingen: «Hvordan har planprosessen med Framtidens bydel i Kristiansand forløpt og hvordan har stemmene til ulike aktører og berørte parter blitt hørt? Hvordan har deres medvirkning vært underveis og i hvilken grad har planprosessen evnet å få fram et best mulig politisk beslutningsgrunnlag?»

2.0 Metode

2.1 Casestudie som metodisk tilnærming

Samfunnsvitenskapen blir ofte sammenlignet med naturvitenskapen når det gjelder etterprøvbarehet og bevis selv om man med tiden har distansert seg fra den naturvitenskapelige oppfatningen av vitenskap i studier av menneske og samfunn.

Forskningsmiljøene var tidligere opptatt av å etterstrebe naturvitenskapens søken etter sannhet selv om man med tiden har endret målet med samfunnsvitenskapelig forskning og

distansert seg fra den naturvitenskapelige oppfatningen av vitenskap så har man ikke klart å befestet viktigheten av empirisk forskning.

Flyvbjerg (2009) tar opp denne problematikken når han viser til denne generelle oppfatninga av casestudier. Gjennom å studere et case så foretar man en detaljert undersøkelse av et eksempel i en kategori fenomener. Men man kan likevel ikke bruke denne informasjonen til å frembringe pålitelig informasjon. Når man utfører casestudier ved hjelp av kvalitativ forskningsdesign må det ses i sammenheng med kvalitativ forskningsdesigns krav om generalisering. Det blir ofte knyttet tvil til kvalitativ metodes pålitelighet og validitet.

Innen samfunnsvitenskapen blir imidlertid casestudier stadig mer brukt. Andersen (1997), Flyvbjerg (2009) og Kvale(2009) argumenterer for at casestudiet ikke må ses i lys av andre metoders krav. En generell viten er ikke mer verdifull enn konkret, praktisk og kontekst avhengig viten. Fra et naturvitenskapelig ståsted vil forskeren være opptatt av å finne universelle sannheter som kan generalisere. Casestudier har blitt kritisert pga dette, og kritikerne mener at man ikke kan si noe spesifikk kontekst uavhengig og generelt om noe med utgangspunkt i ett enkelt case.

Det som er felles for alle casestudier er at studieobjektet er avgrenset i tid og rom (Jacobsen, 2005). Det er tre situasjoner der casestudier egner seg best. Først for å få en dypere forståelse av en spesiell hendelse. Her er man ikke interessert i å teste teorier eller generalisere. Videre egner casestudier seg godt når noen ønsker å beskrive noe spesielt ved et sted, organisasjon o.l. Her vil det være den spesielle konteksten ved studiet eller organisasjonen man ønsker å undersøke. For det tredje egner casestudier seg godt til teoriutvikling. Ved å gå i dybden av et enkelttilfelle kan man finne ting man ikke var klar over på forhånd. Med bakgrunn i funnene kan man så danne hypoteser som senere kan testes gjennom andre typer studieopplegg (Jacobsen, 2005).

Flyvbjerg(2009)mener det er feilaktig å anta at det ikke kan generaliseres på bakgrunn av ett enkelt case, det avhenger av hva slags case det dreier seg om, og hvordan det er valgt. Dermed er det ikke sagt at casestudiet alltid er den riktige forskningsmetoden og at stikkprøver er uten verdi, men at valg av metode bør være avhengig av omstendighetene. Selv om en gitt verdi ikke kan generaliseres formelt kan den likevel inngå i den kollektive kunnskapssamlingen. Beskrivende casestudier som ikke forsøker å generalisere kan derfor

inngå i denne kunnskapssamlingen. Dermed er det ikke slik at formel generalisering skal forkastes, bare at det ikke er hensiktsmessig å la seg begrense av dette perspektivet (Flyvbjerg, 2009).

I forhold til casestudiet og testing av utsagn kan det argumenteres for at hvis det fantes forutsigbare teorier i studiet av mennesker og samfunn, så ville casestudier kunne brukes til å teste disse teoriene på linje med andre metoder. Man prøver å se en sammenheng mellom generaliserbarheten i forbindelse med casestudier og den strategiske utvelgelsen av case. Men et representativt case eller stikkprøve er nødvendigvis ikke alltid den riktige veien å gå. I hvert fall ikke når formålet er å oppnå den størst mulige informasjonsmengde om en gitt problemstilling. Dette skyldes at det typiske eller gjennomsnittlige case ofte ikke er den mest informasjonsrike. Atypiske eller ekstreme case viser seg ofte å inneholde langt mer informasjon, fordi de aktiverer flere aktører og mere grunnleggende mekanismer for situasjonen. Samtidig kan det, ut i fra et forståelses- og handlingsorientert synspunkt, ofte være mer avgjørende å få klarlagt, hvilke dypere liggende mekanismer som fremkaller et gitt problem, og hvilke konsekvenser det kan medføre, enn å finne ut av hvor ofte problemet oppstår. Casestudiet har den fordel at det går tett på virkelighetens premisser og ikke på undersøkelsens. Ofte skjer det for forskere som gjennomfører et casestudie, at de har måtte revidere deres antagelser som følge av casestudiet (Flyvbjerg, 2009).

Casestudiet er ideelt til generalisering ved hjelp av den type test (Karl Popper, 1959) kaller «falsifikasjon», som i samfunnsvitenskapen er en del av den kritiske refleksivitet.

Falsifikasjon er en av de strengeste tester, vitenskapelige teser kan underkaste. Hvis bare en enkelt observasjon ikke stemmer overens med tesen, kan den ikke betraktes som å være en allmenn gyldighet og må derfor enten revideres eller forkastes. Popper brukte selv eksempelet om at «alle svaner er hvite» og hevdet at bare en observasjon av en enkelt sort svane ville falsifisere tesen og dermed ha generell betydning og stimulere til ytterligere undersøkelser og teoridannelse. Casestudiet er særlig velegnet til identifisering av «sorte svaner» fordi casestudiet er designet til å gå i dybden: Det som tilsynelatende er «hvitt» viser seg ofte ved nærmere undersøkelser å være «sort».

2.2 Datainnsamling

Datainnsamlingen i denne oppgaven er en kombinasjon av dokumentanalyse og intervju med informanter. I denne oppgaven vil intervju brukes som en viktig kilde til informasjon i kombinasjon med dokumentanalyse. Dokumenter kan være svært forskjellige med hensyn til form og innhold. De kan inneholde alt fra meningsytringer til fakta. Siden dette er et prosjekt som har gått over tid vil dokumenter være en viktig informasjonskilde som forteller noe om den historiske gangen fra ide til politisk vedtatt reguleringsplan. I denne oppgaven blir det derfor fokusert på offentlige tilgjengelige dokumenter. Dette er dokumenter som er saksfremstillinger og referat fra politiske møter. Saksdokumentene er grunnlaget for den avgjørelsen som ble tatt og derfor viktig for å forstå hvordan saken ble lagt fram.

I tillegg er det intervju som utgjør primærkildene i mine data. Reguleringsplaner og kommunale vedtak har fungert som bakgrunnsinformasjon og saksopplysninger. Denne metoden handler om å forstå og fortolke gjennom hele forskningsopplegget og veksle mellom ulike typer data. I denne oppgaven egner det seg derfor best til kvalitativ metode hvor fortolkning og fleksibilitet har hatt en sentral plass.

I en oppgave som denne er man opptatt av konkret og praktisk viten. Hvordan oppfattet informantene framveksten av dette boligprosjektet, hvordan ble det politiske klima oppfattet og hvordan var den overordnede samfunnsdebatten. For å få en innsikt i disse spørsmålene har jeg brukt informanter som har hatt sentrale roller i forhold til dette.

Den første fasen i forskningsprosjektet gikk ut på å bli kjent med caset og bestemme seg for en problemstilling. Ved å lese artikler og debattinnlegg i lokalavisa og gjennom samtaler med berørte parter kom jeg på sporet av en rekke interessante synspunkter og gjennom dette prøvde jeg og danne meg et bilde av hva dette dreide seg om.

Uformelle samtaler, samt en gjennomgang av lokalavisas dekning av saken og kommunale dokumenter har lagt grunnlaget for å finne fram til aktuelle informanter.

2.3 Skriftlige kilder

Jeg har samlet inn en del avisartikler fra Fædrelandsvennen som omhandler utbyggingen i Bjørndalen. Disse artiklene har fungert som annenhåndskilde. Jeg har også fått tak i offentlige dokumenter som har tilknytning til saken. Her dreier det seg først og fremst om kommunale vedtak, møtereferater, utredningsrapporter og reguleringsplaner. Noe av dette er blitt brukt som bakgrunnsinformasjon, mens politiske vedtak og reguleringsplaner har blitt brukt som førstehåndskilder.

2.4 Informanter

Når det gjelder utvelgelsen av informanter så var det viktig at de hadde direkte kunnskap til byggeprosjektet i Bjørndalen og som hadde informasjon som kunne kaste lys over min problemstilling. Det er vanskelig å si eksakt hvor mange informanter som kreves i en kvalitativ studie. Kvale(2009) mener at forskeren skal intervjuer så mange personer som er nødvendig for å finne ut hva man trenger å vite. Jeg hadde på forhånd ikke satt noe bestemt antall, men hadde tilslutt intervjuet i alt 9 informanter før jeg oppnådde metning. Det vil si at en slutter å intervjuer når det siste intervjuet ikke tilfører ny informasjon eller kunnskap til det fenomenet en studerer(Kvale, 2009).

Informanter:

Informant 1: Administrasjonsansatt i Kristiansand Kommune.

Informant 2: Administrasjonsansatt i Kristiansand Kommune.

Informant 3: Rådgiver i Fylkeskommunen.

Informant 4: Rådgiver hos Fylkesmannen.

Informant 5: Politiker.

Informant 6: Utbygger.

Informant 7: Politiker.

Informant 8: Innbygger i Bjørndalen.

Informant 9: Innbygger i Bjørndalen.

2.5 Intervjuer

Jeg brukte det som i metodelitteraturen, Kvale (2009) kaller semistrukturerte intervju. Selv om jeg på forhånd hadde lagt en del spørsmål ble det åpnet for fleksibilitet for på den måten å følge opp det informantene sa, og det ble også stilt flere utdypningsspørsmål underveis. Intervjuene foregikk i informantenes arbeidstid og på deres arbeidsplass. Der vi kunne sitte uforstyrret og prate. Intervjuene varte ca. 45 minutter. Under de fleste intervjuene ble det brukt lydband som etterpå ble transkribert for analyse. Noen få intervju ble gjort skriftlig. Svakheten med skriftlige nedtegnelser er at nyansene kan bli borte. Validiteten blir ofte påvirket ved at notater kan bli selektive og i stikkordsform (Kvale, 2009).

Det er som nevnt intervjuet ni personer som alle har tilknytning til prosjektet i Bjørndalen, men på hver sin kant. Ved å ha intervjuet disse mener jeg å ha fanget opp representanter som i sum representerer de ulike tilnærmingene til prosjektet og som kan belyse min problemstilling.

3.0 Det kvalitative forskningsintervju

Forskningsintervjuet bygger på dagliglivets samtaler og er en profesjonell samtale. Det er et intervju der det konstrueres kunnskap i samspill eller interaksjon mellom intervjueren og den intervjuede. Et intervju er en utveksling av synspunkter mellom to personer i samtale om et tema som opptar dem begge.

I forskningsintervjuet er tilnærmingen varsomt spørre-og-lytte-orientert. Hensikten er å frembringe kunnskap mellom likeverdige deltakere ettersom det er forskeren som definerer

og kontrollerer samtalen. Temaet for intervjuet gis av intervjueren, som også kritisk følger opp intervjupersonens svar på spørsmålene. Målet er å hente inn beskrivelser av den intervjuedes livsverden for å kunne fortolke betydningen. Intervjueren er i en maktposisjon og definerer situasjonen ved å bestemme emnet for samtalen. Det er intervjueren som spør, og den intervjuede som svarer. Forskeren bidrar ikke med sine egne holdninger (Repstad, 2007).

Det kvalitative forskningsintervju er således et åpent intervju der målet ikke er å styre intervjupersonens svar, men vise åpenhet overfor nye og uventede fenomener og unngå ferdig oppsatte kategorier og tolkningsskjemaer, i motsetning til det kvantitative intervjuet som bruker et stramt strukturert spørreskjema. Det er to typer kvalitative intervju: det halvstrukturerte intervju og det semistrukturerte intervju.

Det halvstrukturerte intervju er delvis strukturert ved at man i forveien har formulert formålet med undersøkelsen. Det vil si at:

- Intervjuet fokuserer på bestemte temaer og det er gjort en begrepsmessig og teoretisk forståelse av temaet som skal undersøkes.

- Forskeren har også formulert spørsmålsstillinger, en intervjuguide, men man er ikke bundet til kun å holde seg til disse spørsmålene da man kan utdype dem og stille uforberedte spørsmål.

Det semistrukturerte intervju

- Den som intervjuer er ikke fokusert på bestemte temaer og har ikke på forhånd laget noen plan for hva man vil spørre om.

- Den intervjuformen vil ligne en alminnelig samtale.

Ifølge Kvale (2009) vil det være mest relevant å bruke halvstrukturerte intervju når fokuset er et bestemt tema. Dette for å få de mest relevante/valide /gyldige svarene på problemstillingen.

3.1 Utvalg

I en kvalitativ undersøkelse er ikke generalisering det sentrale siktemålet og målet er heller ikke å kunne si noe om den statistiske fordeling av bestemte fenomener i populasjonen. Målet er å kunne analysere de komplekse sammenhenger og relasjoner og øke informasjonsverdien og skape grunnlag for en dypere og mest mulig nyansert forståelse av det fenomenet som studeres. Man bruker derfor ikke statistiske metoder for å plukke ut informanter, men utvelgelsen vil allikevel være et avgjørende element i undersøkelsen.

Det finnes ingen standard metoder for utvelgelse i kvalitative undersøkelser, men får man feil person med i utvalget, det vil si personer som ikke kan gi gyldige data, kan dette ødelegge hele undersøkelsen. I den kvalitative forskningen vil materialet som undersøkes være en del av den større virkeligheten vi lever i. Forskeren må derfor via relevante undersøkelseskriterier sikre at det valgte er egnet til å belyse nettopp den problemstillingen som det er ønskelig å få større kunnskap om. Intervjuerens teoretiske referanseramme og forståelse vil ofte være med å styre utvelgelsen.

For å sikre validiteten i en undersøkelse, det vil si at man får svar på det man ønsker, velges datamaterialet nøye med hensyn til hensikten med undersøkelsen/strategisk valg:

-Man velger ut de mest informative personer.

-Informantene bør ha kunnskap og erfaring om forskningsemnets aspekter, kunne reflektere over emnet, kunne formulere seg om det, ha tid til intervjuet og ha lyst til å delta i undersøkelsen.

En metode for utvelgelse er det som kalles den kriteriebestemte utvelgelse.

-Her inkluderes alle personene som oppfyller visse særlige relevante kriterier. Det vil være forskerens teoretiske referanseramme og forståelse som vil være med å bestemme disse kriteriene.

-Forskeren har ikke selv innflytelse på hvem som velges ut av populasjonen, men har en kontaktperson som velger ut informantene etter de kriterier forskeren har satt. Det menes derfor at denne utvelgelsen kan virke mer troverdig.

Det finnes ingen gitte kriterier for hvor mange undersøkelsespersoner man trenger å ha med i en undersøkelse for at undersøkelsesgruppen er kvalitativt representativ.

-Ressurser som tid er avgjørende da transkribering og analyse av mange intervjuer kan ta lang tid.

-Målet med en kvalitativ intervjuundersøkelse er dessuten kvalitet og ikke kvantitet. Forskeren ønsker å gå i dybden på temaet. Hvis antallet er for stort vil det også være vanskelig å gjennomføre tolkninger av intervjuene.

-Man bruker ofte «loven» om avtagende bytte eller det som også kalles en «metning» av funnene, som går ut på at når det ikke lenger dukker opp flere nyanser, ny kunnskap, i det innsamlede datamaterialet er undersøkelsesgruppen stor nok.

3.2 Validitet og gyldighet

Validitet i en undersøkelse dreier seg om undersøkelsen måler det den har til hensikt å måle, i hvilken grad en metode undersøker det den er ment å undersøke, at dataene man har funnet er mest mulig relevante eller gyldige for problemstillingen.

Innenfor kvalitativ forskning har validitet blitt sett på som overordnet i forhold til reliabilitet. Er validiteten god er også reliabiliteten det, men er reliabiliteten god er det ingen garanti for at validiteten også er det. Kriteriene for validitet og reliabilitet har tidligere vært basert på naturvitenskapelige regler, men etter hvert som humanistisk forskning med mye bruk av kvalitative metoder har blitt mer vanlig, har enkelte kvalitative forskere stilt seg kritisk til disse reglene. De oppfatter reglene som undertrykkende og til hinder for en kreativ og kvalitativ forskning.

Spørsmålet om undersøkelsens validitet vil være vanskelig fordi forholdet mellom forsker og undersøkelsesenheten er en dynamisk prosess. Et av de store problemene i kvalitative

undersøkelser er å avgjøre om de innsamlede data er riktige og om de utkonkurrerer alternative forklaringer. Når man skal bedømme validitet i kvalitative studier kan man se på definisjonsmessig validitet og innholdsmessig validitet.

Definisjonsmessig validitet:

-At det er samsvar mellom bruk av samme begrep på teori- og empirinivå. Eksempel her er at spørsmålene har samsvar med den teorien man har brukt.

-At forskeren har bred innsikt i det aktuelle problemområdet. Kjennskap til sammenhengen undersøkelsesenheter er i er en viktig forutsetning for å kunne finne fram til relevante tema, og å vite hva som er viktig og typiske forhold å dekke under intervjuet.

Innholdsmessig validitet:

-At det er mangfoldighet i data. Dette kan sikres ved at man søker å avdekke ulike aspekter ved fenomenet. Sannsynligheten for at beskrivelsen favner vesentlige forhold ved fenomenet øker med flere aspekter som avdekkes. Eksempel her er å ha spørsmål som favner flere sider av et fenomen.

-At det er nærhet, sensitivitet og oppmerksomhet fra forskerens side. Dette kan sikres ved at intervjueren bruker lydbånd under intervjuet.

-Utvalg av undersøkelsesenheter. Valget av de rette enheter er avgjørende for å få mest mulig relevante data. Har man plukket ut de riktige informantene for intervjuet? Det vil si de som kan svare mest mulig utfyllende på spørsmålene.

3.3 Reliabilitet og pålitelighet

Reliabilitet bestemmes av hvordan gangen i undersøkelsen som leder fram til dataene er utført. Det er da snakk om nøyaktigheten i de ulike organisasjonene i denne prosessen.

Når man skal prøve ut en undersøkelses reliabilitet innenfor kvalitativ forskning vil man spørre seg om det finnes et konstant objekt da mennesket er et komplekst vesen og menneskelig adferd er flertydig og ikke en statisk prosess. Forsker og undersøkelsesenheter vil kunne forandre seg og menneskers tolkning av andres livsverden vil kunne være forskjellig fra person til person. Man mener derfor at det kan være uhensiktsmessig å snakke om intervjuobjektivitet i kvalitative studier, men at reliabilitet bør bestemmes ut i fra undersøkelsens validitet.

Tre spørsmål som kan brukes for vurdering av reliabilitet ved kvalitative forskningsintervju er effekt, ledende spørsmål og intervjuanalyse.

1.intervju-effekt:

-Vil dreie seg om intervjuerens påvirkning av informantens forhold til fenomener i hans livsverden. Intervju er en interaksjon mellom intervjuer og informant, hvor begge vil kunne reagere på og påvirke hverandre. Interaksjonen vil aldri kunne være så nøytral som når en person svarer på spørsmålene i et spørreskjema.

-I stedet for presisjon vil det i det kvalitative forskningsintervju legges vekt på intervjuerens følsomhet eller sensitivitet. Evnen til sensitivitet vil være avhengig av intervjuerfaring og forståelse, det vil si den forståelsen man har tilegnet seg av et fenomen gjennom utdanning, arbeid og erfaring, osv.

2. Bruk av ledende spørsmål:

-Det er kanskje umulig å unngå, men man bør ha mest mulig åpne spørsmål.

3. Intervjuanalyse:

-Intervjuanalysens objektivitet er vanskelig å bevise, da det for analyse av intervju ikke foreligger noen allmenne forpliktende prinsipper. Det vil være vanskelig å bevise at tolkninger ikke har vært overfladiske, ensidige og fordreide.

-Styrken her kan være at man i analysen bruker sammenfallende plan som i innsamlingen av dataene, og at denne planen har sitt utgangspunkt i det teoretiske rammeverket.

3.4 Forskningsetiske overveielser

Når man skal forske på mennesker er det ifølge Kvale (2009) tre etiske regler man må ta hensyn til:

1. Informert samtykke: innebærer at informanten deltar på frivillig basis og at de er informert om undersøkelsens overordnede mål, om hovedtrekkene i prosjektplanen og om mulige fordeler og ulemper med å delta i undersøkelsen.
2. Konfidensialitet: Det vil si at man ikke offentliggjør personlige data som kan avsløre intervjupersonens identitet. Lydbånd fra intervjuet skal slettes etter at undersøkelsen er ferdig. Utskrift fra intervju skal makuleres etter at oppgaven/prosjektet er skrevet. Dataene fra undersøkelsen skal behandles anonymt.
3. Konsekvenser: Konsekvensene av en intervjustudie bør vurderes med hensyn til mulig skade som kan påføres intervjupersonen, så vel som de forventede fordelene personene kan ha av å delta.

4.0 Teori

4.1 Governance

Jeg vil trekke fram ulike teoretiske innfallsvinkler som har bidratt til å belyse det aktuelle caset. Jeg har valgt å bruke teorier fra forskjellige felt som governance, planlegging og regimeteori.

I den demokratiske idealprosess er politisk styring hierarkisk oppbygd. En gruppe aktører gis autoritet til å utøve makt på vegne av en annen gruppe. De folkevalgte styrer på vegne av dem som har valgt dem. Denne form for styring blir kalt for government.

Fra 1980-tallet har den offentlige sektoren gjennomgått en utvikling ved reformer som blir kalt New Public Management. New Public Management oppstod som et resultat av den veksten man opplevde i offentlig sektor. Denne veksten prøvde man å redusere gjennom ulike reformer og større grad av markedstenkning. Man opprettet offentlige selskaper og offentlige tjenestetilbud ble satt ut på anbud i et forsøk på å effektivisere offentlig sektor ved å ta i bruk ledelse og styringsteknikker fra privat sektor. Borgerne ble sett på som brukere av tilbudene.

Jeg har i dette prosjektet valgt regimeteori som har vist seg fruktbart å bruke. Jeg har gjennom fortolkninger i lys av regimeteori forsøkt å analysere hvordan aktører fra det offentlige, det private og politikerne samhandler. Regimeteori oppstod etter at man på 1960 og 70-tallet hadde hatt en elite/pluralismedebatt og er en teori som ser på hvordan ulike aktører danner koalisjoner for å få gjennomslag for sine interesser. Regimeteori er også sterkt knyttet opp mot litteraturen innen government/governance. Ved hjelp av regimeteori prøver man å forklare hvordan sentrale aktører i en kommune samhandler. Ved bruk av institusjonelle ressurser og samhandling kan sentrale aktører opparbeide seg makt til å påvirke lokalpolitikken. Det er derfor viktig å se på maktstrukturer som fungerer utenfor det representative demokrati for å forstå hvordan dagens kommuner fungerer. Ved å bruke regimeteori vil det bidra til å øke denne forståelsen.

Etter debatten mellom pluralisme og eliteteoretikerne ble det skapt en del nye teorier om makt i lokalsamfunnet og i byene. Disse teoriene har hatt mange kritikere. Siden 1960 og 70-tallet har også økonomiske strukturer og globaliseringen vært med å endre lokalsamfunnene.

Pluralisme og eliteteoretikerne hadde en forhåndsbestemt konklusjon som gikk ut på at samfunnet og byens styring er preget av enten elite eller pluralistiske interesser (Sehested, 2003). Dette er noe både governanceteorien og regimeteorien tar avstand fra.

Eliteteoretikerne var mest opptatt av hva slags personer og lokale aktører som var med og påvirket de ulike politiske prosessene og politikkkutformingene i lokalsamfunnet.

De kom som oftest fram til at det var få personer som hadde de viktigste politiske posisjonene og at det var disse personene og deres interesser som styrte politikkkutformingene i samfunnet. Pluralistene mente også at de vedtakene som ble gjort i en

kommune og dens politikkutforming var preget av en elite, men ikke at den samme eliten styrte i alle vedtakene.

En av de viktigste bidragsyterne til pluralismen var Charles Lindholm. Han mente at det økonomiske spilte en viktig rolle og brukte begrep som han kalte for det privilegerte næringsliv. Kritikken mot eliteteoretikerne knyttet han opp mot det pluralistiske perspektiv. At governanceteorier og regimeteorier er uenig med eliteteoretikerne og pluralistene om at samfunnet er styrt av eliten eller pluralistiske interesser er viktig å få fram.

4.2 Vekstmaskin og regimeteori

Regimeteoretikerne bygger på samsillet mellom ulike aktører særlig i bysamfunn og har sitt utspring i USA, hvor den i langt større grad er anvendt enn i Europa og Norge. Men ifølge Lyngstad (2003) er det en teori som stadig oftere er i bruk i Europa. Gjennom bruk av regimeteori prøver man å finne ut hvordan en sak eller oppfatning får gjennomslag, ofte i en lokal kontekst. Den makten aktørene har til handling gjennom sine institusjonelle ressurser er viktig innen regimeteori og hvordan denne makten kommer til uttrykk og blir omsatt til politisk handling særlig i lokal politikken. En sak vinner ofte tilhengere og oppmerksomhet som et resultat av samhandling mellom aktører som har en sentral posisjon i en viktig lokal institusjon. Makten aktørene har til handling, gjennom sine institusjonelle ressurser er viktig innen regimeteori. Aktører som har en sentral posisjon i en viktig lokal institusjon som kommunepolitikere, administrasjon eller ledere i næringslivet kan gjennom samhandling sørge for at en sak vinner tilhengere og oppmerksomhet. Gjennom samhandling og bruk av ressurser kan disse aktørene utgjøre en markant rolle i politikkutformingen. Ved å mobilisere ressursene kan de oppnå innflytelse slik at det de har på agendaen kan realiseres (Mosberger og Stoker, 2001).

Regimeteori er en form for governanceteori. Det som likevel gjør at den skiller seg ut fra de andre governanceteorierne er at den fokuserer på uformelle, lukkede og stabile nettverk. Dette er nettverk som kan dannes mellom politikere, næringslivsledere og andre som har en institusjonell posisjon. I motsetning til andre governanceteorier fokuserer regimeteori på vidstrakte politiske tema der disse regimene har et ønske om å være problemløsere som

viser handlekraft i lokalsamfunnet. Slike konstellasjoner mellom aktørene må være av langvarig karakter for at vi kan snakke om et regime (Sehested, 2003).

Lyngstad (2003) ser på næringslivets rolle som veldig sentral faktor når det gjelder videreutvikling, vekst og innovasjon i en kommune. Myndighetene og lokalsamfunnet er avhengig av entreprenørskap og privat initiativ. Næringslivet skaper arbeidsplasser, utvikling og potensiell økonomisk vekst. Kommunen er avhengig av et aktivt næringsliv for de bidrar til arbeidsplasser og skatteinntekter, og det fører igjen til at det dannes konstellasjoner mellom næringslivsaktører og kommunen. Det kan gjøre politikktutforming mer handlekraftig men det kan også påvirke den politiske oppmerksomheten og skape nye utfordringer fordi næringslivet ikke nødvendigvis fokuserer på fellesskapets beste. Næringslivet har gjennom slike konstellasjoner opparbeidet seg en slik makt at enkelte saker kan få forrang på bekostning av den allmenne innbyggers ønsker. Den lokale oppmerksomheten og oppfatningen av en sak avhenger av en kamp bestående av aktører fra næringslivet og kommunale ledere. Ifølge Lyngstad (2003) vil en sak med bred støtte fra sentrale aktører ha en tendens til å vinne oppmerksomhet og ved å arbeide mot et felles mål kan ressurssterke grupper bidra til at man får vekst og utvikling i en kommune. I mange tilfeller fører samspillet mellom aktørene til at de får gjennomslag for sine politiske ønsker. Regimeteori belyser hvordan lokale forhold spiller inn på politikken som føres i en kommune.

De fleste byer ønsker å føre en samlende utviklingspolitikk som kan gi vekst og arbeidsplasser framfor en mer radikal omfordelingspolitikk. Å satse på utviklingspolitikk er en politikk som både arbeid og kapital kan slutte seg opp om. Gjennom å satse på utviklingspolitikk ønsker man å oppnå økonomisk vekst ved å gi næringslivet gunstige rammevilkår slik at de oppnår konkurransefortrinn. Fordelingspolitikken dreier seg først og fremst om hvordan offentlige investeringer skal fordeles mellom ulike distrikter i kommunen eller mellom ulike formål på budsjettet (skoler, veier o.l.). Denne fordelingspolitikken dreier seg om en intern fordeling av ressurser og betyr lite for den økonomiske utviklingspolitikken.

Mye av bakgrunnen for denne prioriteringen i lokalpolitikken er konkurransen som foregår mellom byer og regioner om investeringer og arbeidsplasser. Investeringer og vekst er livsnerven for en by. En by vil stagnerer uten investeringer, vekst og arbeidsplasser. Man vil

miste inntekter og evne til å vedlikeholde lokalsamfunnet. Det vil igjen føre til at byen blir mindre attraktiv å investere i.

Satser man på en mer radikal omfordelingspolitikk vil det ofte trekke til seg folk som vil nyte godt av politikken, men som er dårlige skattebetalere og det vil gjøre byen lite attraktiv for investeringer. Derfor vil den dominerende koalisjonen i en by som regel være en bred næringsvennlig vekstkoalisjon på tvers av klasser og interessegrupper. Slik som i Kristiansand hvor vi har store koalisjoner av H, Krf, V og AP.

Logan og Molotch(1987) rettet fokuset mot byutviklingskonstellasjoner og vedlikeholdsprosesser som var tilknyttet til dem. De tar utgangspunkt i skillet mellom bruksverdi og bytteverdi. De deler aktørene i byutviklingssaker etter om de har interesser knyttet til bruksverdien eller bytteverdien av arealet. De fleste innbyggerne har sine interesser først og fremst knyttet til bruksverdien av et areal, enten det er en park, et boligområde eller en transportåre. Det vil dermed kunne motsette seg endringer. Et mindretall er interessert i å kunne utvikle et areal for å tjene penger på det og vil dermed forsøke å få mest mulig ut av investeringene de har gjort i arealet. Denne gruppen får gjerne støtte fra tre andre grupper igjen: Forretningsinteresser som tjener direkte på utviklingsprosjektet, interesser som tjener indirekte, fordi det blir mer etterspørsel etter tjenestene deres, slik som banker, bygningsfirmaer eller arkitekter og til slutt de som kan tjene indirekte gjennom forskjellige slags hjelpetjenester som for eksempel småhandlene, fagforeninger eller utdanningsinstitusjoner. Ifølge teorien vil en slik vekstkoalisjon som oftest vinne fram(Logan og Molotch, 1987).

Molotch(1976) mente at all lokalpolitikk og økonomiske interesser var knyttet opp mot vekst. Ofte fremheves et ønske om en næringsvennlig politikk som næringslivet, media, folkevalgte, administrasjonen i kommunen, idrettslag og interesseorganisasjoner setter på den lokalpolitiske dagsorden. Stone(1993) definerer dette som en styringskoalisjon, mens Molotch(1976) kaller det en vekstmaskin. Dette begrepet blir ofte forbundet med arealkonflikter i en urban sammenheng, men begrepet kan også brukes om andre forhold der vekst har en sentral plass i den politiske dagsorden. Man har en generell oppfatning om at tilrettelegging for næringslivet vil skape arbeidsplasser og dermed økonomisk vekst.

I forbindelse med vekst og utvikling er også lokalavisen en viktig aktør. Lokalavisene er ofte en viktig aktør når det gjelder prosjekter knyttet til vekst og lokalavisen er ofte vekstmaskinens viktigste talerør. Den spiller også en viktig rolle som opinionsbygger i lokalsamfunnet.

Vekstmaskiner har ofte en sterk stilling i kommuner der vekst står sentralt på den politiske dagsorden. Gjennom felles mål og verdier dannes det ofte koalisjoner rundt konkrete prosjekter. Disse aktørene kobles sammen for å oppnå vekst og utvikling. Før et vedtak er gjort i kommunen bearbeider disse aktørene de politiske representantene for å oppnå vedtak som samsvarer med deres interesser. En vekstmaskin kan på denne måten sette dagsorden for politikken som føres i kommunen.

4.3 Fra government til governance

I dagens faglitteratur som dreier seg om nye styringsformer bruker man ofte begrepet governance. Governance er motsetningen til det tradisjonelle governmentperspektivet. Government dreier seg om den tradisjonelle styringen der man har demokratisk folkevalgte representanter (Sørensen og Torfing, 2005). Det har i følge faglitteraturen skjedd en forandring der man har gått fra government til governance. Mange av de formelle vedtakene som blir vedtatt i samfunnet kommer som et resultat av at ulike aktører deltar i beslutningsprosessene. Aktører som ikke har demokratisk legitimitet er også ofte med i disse beslutningsprosessene (Lyngstad, 2003). Dette er en utvikling som ikke samsvarer med det parlamentariske styringssystem som går ut på at det bare er demokratisk folkevalgte som skal delta. Ved at ulike aktører uten demokratisk mandat deltar i beslutningsprosessen har teorier om nettverk vokst fram. Det er en svært omfattende litteratur om nettverk og den går i mange retninger. Jeg vil først og fremst bruke nettverk på den måten regimeteoretikerne forholder seg til den. Derfor er det relevant å redegjøre for governanceperspektivet.

Ofte er det slik at kommunale reguleringsmyndigheter ikke har egnede finansielle virkemidler som kan sikre realisering av de løsningene som synes mest attraktive ut fra en planfaglig vurdering. Derfor foregår mye av dagens byutvikling på markedets premisser. Det

er private eiendomsutviklere, statlige eiendomsselskaper eller eiendomsbrukere som har kapital og realiseringsevne. Kommunene har reguleringsmyndighet, men ikke den finansielle evnen til å følge den opp. I mange tilfeller er heller ikke de kommunale organisasjonene utrustet for arbeidet med byutviklingsprosesser utover den formelle plan -og reguleringsmyndighet. Som en konsekvens av mangelen på virkemidler er det kommunale plan – og reguleringsarbeidet avhengig av et samspill med store utbyggere og eiendomsutviklere som har gjennomføringsevne. Samspillet mellom reguleringsmyndighet og private aktører er preget både av felles interesser og interessemotsetninger.

Governance kan forklares som et system med større grad av samspill og maktdeling mellom offentlige og private aktører i plan – og utbyggingsaker. Begrepet er avledet av det engelske «Governing»-styring/regjering og skal representere en motsats til klassisk styring.

Governance er knyttet til tenkning rundt New Public Management der ideologien er at det offentlige skal trekke seg tilbake fra for stor grad av detaljstyring og overlate makt og ansvar til markedet og den enkelte.

Rolf Jensen har i Plan 05/2004 en oversikt over hva som kan definere governance:

Governing	Governance
<i>-Bruk av en form for planøkonomi</i>	<i>-Markedsøkonomi og markedets usynlige hånd</i>
<i>-Vekt på nasjonale markeder</i>	<i>-Globale markeder</i>
<i>-Fokus på offentlig lederskap</i>	<i>-Fokus på individuell frihet og valgmulighet</i>
<i>-Stat og kommune som samfunnsbyggere</i>	<i>-Kommunen som servicefunksjon for innbyggerne</i>
<i>-Sterk kommunal styring av planlegging og gjennomføring</i>	<i>-Kommunal planlegging som tilrettelegger for markedet (gjennom grader av rammesetting og hurtige behandlingsprosesser)</i>
<i>-Kommunal utbygging og drift av teknisk infrastruktur</i>	<i>-Privatisering av offentlige tjenester</i>
<i>-Kommunalt ansvar for og kommunal utbygging av også andre samfunnsoppgaver(boliger, skoler og annen sosial service)</i>	<i>-Samfunnstjeneste utført av ulike aktører, offentlige og private</i>

Tabell 1: Governance.

Innenfor planlegging har governance betydd en endret rolle for planleggingsmyndigheten. Fram til midten av 1980-tallet var planlegging en rent offentlig oppgave. Planer ble utarbeidet og behandlet av kommunens plankontor og etter at de forskriftsmessig var blitt lagt ut til offentlig ettersyn og høring ble de så lagt fram for politiske organ til vedtak. Når planen var blitt vedtatt stod det som oftest en kommunal gjennomføringsorganisasjon klar

til å foreta utbyggingen. Private utbyggere var sjelden involvert før de som byggmestere skulle bygge boligene.

Mot slutten av 1980-tallet ble dette vesentlig endret. Nå er hoveddelen av reguleringsplanen såkalte private planer som utbyggingsinteressene fremmer. Kommunens saksbehandlere tar planene fram til vedtak, deretter skal utbygger gjennomføre utbyggingen. I en slik situasjon har utbyggeren /forslagstilleren et stort behov for å «lose» sin plan gjennom den kommunale behandlingen slik at han eller hun får et planvedtak som er til å leve med. Her oppleves det ofte som nødvendig å ta direkte kontakt med administrasjonen og politikere. Ettersom utbyggingsinteressene i stor grad fremmer og gjennomfører planene, har det over tid utviklet seg tette samarbeidsrelasjoner mellom planetaten og utbygger. Dette er også formalisert i de fleste kommunene gjennom forhåndskonferanser om plansaker. Utbyggingsavtaler er også et eksempel på tett samarbeid mellom kommunen og utbygger. Governance på norsk har ofte blitt synonymt med økt innflytelse for markedsøkonomien og i plansammenheng større makt for utbyggerne (Røiseland og Vabo, 2012).

En hypotese i denne evalueringen, er at det er grunn til å tro at governance kan være en samhandlingsreform som lett kan komme i konflikt med intensjonene om økt borgermedvirkning. Dette fordi governance ofte kobles til tette samhandlinger mellom utbygger og planadministrasjonen som ikke alltid hverken dokumenteres eller er åpen for innsyn fra andre og også ekskluderer andre berørte parter.

4.4 Partnerskap

Det er ikke noe nytt at offentlige myndigheter samarbeider med andre om å iverksette offentlig politikk. Det er heller ikke nytt at aktører utenfor de politiske og demokratiske institusjonene både tar initiativ til og bidrar til løsninger på felles problemer og at offentlige myndigheter spiller på lag med private aktører. Det har opp gjennom tidene vært ganske vanlig for aktører å inngå samarbeid slik at det kan realisere tiltak som de har interesse av. Tiltak som de ville hatt vanskeligheter med å realisere på egen hånd. Partnerskap kan sees på som en av flere mulige former for styring med tanke på å løse utfordringer som angår flere. Det finnes et mangfold av partnerskapsformer men noen kjerneelementer må være

tilstede for at man skal kunne kalle det partnerskap som en måte å organisere og styre problemløsninger på. Utover det at to eller flere aktører må være tilstede forutsetter denne formen blant annet at samarbeidet har en viss varighet og stabilitet.

En av forutsetningene for å få et partnerskap til å fungere er at det føres kontinuerlige diskusjoner slik at man kan få en felles forståelse av hva som skal være innholdet av avtalen eller ordningen og man må være i stand til å tilpasse seg hverandre slik at det er mulig å håndtere uoverensstemmelser eller endrede rammevilkår. De deltagende partene må også bidra med noe, og investere materielle og/eller immaterielle ressurser i partnerskapet. Partene sprer risikoen for en eventuell fiasko seg imellom, ikke bare økonomisk tap, men også sosiale og politiske omkostninger (Hodge og Greve, 2005). Det må være en viss grad av formalisering eller etablering av en organisatorisk overbygning som definerer formål, forpliktelse og ansvarsforhold i partnerskapet. Samtidig er partnerskap organisatorisk arrangementer som står på egne bein og ikke en del av de politiske-administrative institusjonene.

Offentlig styring er en form som baserer seg på hierarki og kommandolinjer, der organisering av og framskaffelse av fellesgoder er byråkratiske av natur, mens politikerne framskaffer nødvendige ressurser. Når styring skjer i form av markedet, betyr det ofte at politikerne finansierer fellesgodene, men organiseringen og tilveiebringelsen av dem skjer ved hjelp av markedsmekanismer. Dette kan skje i form av konkurranse mellom private tilbydere. Markedsstyring har lang tradisjon innenfor tekniske sektorer, for eksempel innenfor offentlige byggeprosjekter der det vanligvis er private entreprenører som gjennomfører prosjektet.

4.5 Byttebasert partnerskap

Innenfor markedsstyring opererer man med et begrep som kalles byttebasert partnerskap. Partnere bytter noe imellom seg med sikte på å oppnå bestemte målbare resultater til beste for partene som er involvert. Byttebasert partnerskap står for kompliserte bytter med tanke på å frambringe for eksempel infrastruktur eller offentlige tjenester, hvor det er nødvendig å etablere ulike formelle strukturer rundt partnerskapet eller formelle avtaler eller kontrakter

som regulerer bytterelasjoner. I Norge har byttebasert partnerskap blitt vanlig i tilknytning til byggeprosjekter og byutvikling. Det kan være at private utbyggere inngår i spleiselag med kommunen om bygging av parker, parkeringshus og fortau, slik planlovens bestemmelser om utbyggingsavtaler gir anledning til. Fra offentlige myndigheters side er byttebasert partnerskap effektivt når et konkret problem skal løses, og løsningene på problemet er allmenn kjent og gitt.

Når det gjelder utbyggingen i Bjørndalen har man blitt enige om en rekke tiltak som skal komme det offentlige til gode som kan fortolkes som en bytterelasjon mellom utbyggere og kommunen/offentligheten. Dette området består i dag hovedsakelig av gammel beitemark og gamle frukt - og bærhager. For at man skal bevare dette kulturlandskapet mest mulig intakt er det i reguleringsbestemmelsene blitt stilt en rekke krav:

-Takene på boligblokkene skal i størst mulig grad forsynes med vannfordrøyende plantedekke. Dette skal gi naboeene som bor høyere oppe en grønnere og triveligere utsikt. Grønne tak vil også sinke avrenningen og dermed lette trykket på overvann ved sterkt nedbør. Grønne tak kan også gi lengre levetid på taktekinga og kan senke temperaturpåkjenningen i varme perioder.

-Andre tiltak er blant annet at eksisterende vegetasjon og markflater på regulerte friområder skal bevares og beskyttes. Regulerte friområder skal ikke benyttes til lager eller rigg uten at det er godkjent av kommunen.

-I Bjørndalen Allé skal det på hver side plantes rekker med trær.

-Det skal opparbeides en dam i området mellom Bjørnebakken, Bjørndalen Allé og Bjørndalsjordet, med forbindelse til eksisterende åpent bekkefar gjennom området. Der bekken går i rør skal denne åpnes så langt det er mulig. Plassering av dam og åpning av bekk skal fremgå av utomhusplan og teknisk plan.

-Forbindelse fra dam til bekkeløp gjennom planområdet - Vollevannsbekken - skal beholdes og eksisterende vandringshinder for fisk opprettholdes og sikres slik at fisk ikke kan ta seg opp til dammen.

-Kantvegetasjon rundt dammen sikres som leveområde for småsalamander og det legges til rette for overvintringsområder på land, i naturvernområdet rundt dammen. Avrenning fra

ovenforliggende områder dreneres utenom dammen slik at vannmiljøet i dammen ikke påvirkes.

-Allén langs Vollebakken (tidligere Østerveien) og kirsebærtrær foran vestre kolle skal bevares.

-Felles gårds plasser/torv skal opparbeides som bilfrie oppholds – og gjennomgangsområder, og som adkomstområder for nærings – og boligbebyggelse.

Det finnes ulike partnerskapstyper, men hver enkelt type finnes sjeldent i ren form noe sted. Det er mer sannsynlig at man står overfor ulike blandingsformer for eksempel at alle partnerskap i en eller annen form er basert på bytte eller at det finnes institusjonelle trekk ved alle typer partnerskap.

Partnerskap mellom offentlig og private i et samfunn innebærer at aktørene må være beredt til å kompromisse i forhold til noen av sine kjerneverdier. Man må ha et visst nivå av pragmatisme for å få det til å fungere. Men pragmatisme betyr ikke det samme for en bedriftsleder som for en politiker. For offentlige aktører vil pragmatisme være relatert til prosedyrer. Kommunepolitikere og offentlig ansatte må ofte forklare offentlig hvorfor dette skjer og må skje som for eksempel at utbyggingen i Bjørndalen er en riktig og nødvendig utbygging for å imøtekomme lokale klimamål. For en bedriftsleder vil pragmatisme ofte handle om konkrete spørsmål og bedriftens syn på disse. De må forklare sine kolleger hvorfor det er nødvendig og kjøpeslå og forhandle med kommunen, hvorfor en bestemt prosess må respekteres og hvorfor en må innstille seg på at bare noen av forventningene til kommunens lederskap kan innfris.

Hvis det er store transaksjonskostninger forbundet med et partnerskap som en følge av investeringer i tid og ressurser som må til for å skape tillit i partnerskapet vil et partnerskap ofte vedvare etter at det er etablert. Et slikt partnerskap krever et visst nivå av tillit som skapes gjennom kontinuitet.

Offentlig – privat partnerskap er et tvetydig begrep. I denne oppgaven blir partnerskap betraktet som en koalisjon mellom politiske ledere og næringslivet i forbindelse med lokal styring. Koplingen av private finansielle ressurser og offentlig politiske og administrative

ressurser har blitt en alternativ måte for å kunne håndtere forskjellige prosjekter. Noen ganger er det snakk om et bytte mellom finansielle ressurser og politiske beslutninger. Innenfor den såkalte forhandlingsbaserte planleggingen kan man se for seg en privat entreprenør som bygger et sykehus, skole, dagsenter, boligfelt mot å få tilgang til et landområde kontrollert av kommunen. Fra kommunens side kan det være mindre snakk om kompromiss med politisk integritet og mer et spørsmål om utvikling av kommunale tjenester.

4.6 Planlegging

Teorier om planlegging har hentet inspirasjon fra flere ulike fag, innen både samfunn- og naturvitenskap. Friedmann (1987) beskriver samfunnsplanlegging som en aktivitet der en knytter sammen kunnskap til handling for å utvikle samfunnet i den retning man ønsker.

De teoretiske tilnærmingene til planlegging skiller hovedsakelig mellom planlegging som en instrumentell handling og planlegging som en kommunikativ handling

Planlegging i form av instrumentell handling har sine røtter tilbake i naturvitenskapen med basis i kausaltenking (Flyvbjerg, 1991). Planleggingsteorier som blir plassert i denne gruppen forsøker å finne de beste løsningene på konkrete problemstillinger. Gjennom sin kunnskap og ved å være verdinøytral vil planleggeren ha mulighet til å lokalisere problemene og kunne forutsi fremtidige muligheter og ta de riktige avgjørelsene. Når det gjelder den fysiske planleggingen er den dominert av arkitekter, bygningsingeniører, landskapsarkitekter og jordskifte kandidater (Aarsæther, 1992).

Det som kan være et problem med denne teorien er at planleggerne ikke er objektive. De har sine verdier og holdninger og dette kan være med å påvirke måten planleggingen skjer på. Et annet problem med denne teorien er at den overser de uforutsette og spontane prosessene som skjer i samfunnet som dermed kan føre til uventede konsekvenser for planleggingen.

Det var særlig fra 1945 og utover at planleggingsteoriene og planleggingsidealene begynte å bære preg av en instrumentell tilnærming. Man skulle modernisere samfunnet og da var

planlegging et nøkkelord. Ved hjelp av kunnskap og planlegging kunne fagfolk forme de fysiske omgivelsene og man kunne styre økonomien slik at inntekter behøvde å overlates til tilfeldighetene (Brox, 1995). Man la vekt på en rasjonell tankegang for å oppnå målet om utvikling og vekst, og ved hjelp av planlegging var det mulig å finne veien dit.

Men etter hvert skjedde det en endring når det gjaldt denne måten å planlegge på. Man mente at den instrumentelle planleggingen var for lite dynamisk. Det å basere planleggingen på en instrumentell rasjonalitet løste ikke bare problemer, men den bidro også til å skape nye. Utover på 70 – og 80-tallet møtte derfor denne formen for planlegging kritikk. Man mente den undertrykte ulike levesett og at den hadde manglende forståelse for kulturelle og moralske temaer. Samfunnet var blitt mer komplisert og de instrumentelle teoriene reflekterte ikke denne utviklingen og gjennom governance systemene måtte planleggerne legitimere sine valg på andre måter enn det de gjorde tidligere. En aktør kunne ikke lenger definere alle mål alene og iverksette tiltak. Planleggerne var nødt til å invitere andre med i prosessen (Aarsæther og Hagen, 2001).

Som følge av dette dukket det opp en rekke nye alternative teorier innen planlegging der det ble lagt vekt på at kunnskap og verdier hverken var uavhengige eller objektive, men heller oppstod gjennom samhandling og gjensidig påvirkning. Man begynte å se på planlegging som sosiale prosesser der tanker, vurdering og handlinger blant deltakerne stod sentralt.

Amdam(2000) skriver at det å knytte kunnskap til handling for å skape samfunnsutvikling, krever en bredere deltakelse i planleggingsprosessene og det har ført til at man har fått planleggingsteorier som er opptatt av medvirkning og deltakelse fra flere. Gjennom prosesser basert på Habermas teorier om kommunikativ handling skulle man få en mer informert og demokratisk planlegging. Disse teoriene går gjerne under fellesnevneren kommunikativ planlegging (Amdam 2000).

4.7 Kommunikativ planlegging

Politikere og utbyggere stiller krav om at en planprosess er effektiv, rasjonell og forutsigbar. Men det er også et politisk krav om å demokratisere prosessen slik at det kan motivere flere til å delta i planleggingen og lokalpolitikk. Amdam(2000) ser på instrumentell og

kommunikativ planlegging som to ytterpunkter. Der den kommunikative planleggingen er basert på Habermas teorier om den ideelle samtalsituasjonen basert på deltakerdemokrati. I en slik sammenheng blir planlegging sett på som en samtale mellom planlegger og andre som har interesser i saken. Et viktig poeng er at det ikke er store konflikter mellom de som skal ta del i planleggingen og man må ha kjennskap til planleggerens interesser slik at man kan oppnå konsensus mellom deltakeren og komme fram til løsninger. Det kan være situasjoner der det er vanskelig å bli enige om et felles mål fordi flere aktører har sterke interesser i en sak. Kommunikativ planlegging blir sett på som en partnerskapsprosess der målet er at man sammen kan komme fram til løsninger men problemet er at ofte kan aktører ha vanskeligheter med å kommunisere sine ønsker, eller det kan være ulik ressursfordeling mellom partene.

Habermas la vekt på den frie utvungne debatten som grunnlag for å finne de beste løsninger og skape grunnlag for å utvikle strategier for kollektiv opptreden. Åpen kommunikasjon i det offentlige rom innebærer at argumenter skal framføres og kunne forsvares offentlig og må kunne overbevise de andre aktørene om de skal ha håp om å kunne danne grunnlag for koordinert handling. Deltakerdemokratiet er en form for samarbeid om hvordan skape legitimitet og prioritering for målfastsetting og valg av tiltak. Habermas hevder at parter deltar i åpen debatt for å utforske andres hensikter og motiver.

Han setter en del forutsetninger for den tvangsfrie diskusjonen som kan brukes også for medvirkningsprosesser:

-Alle individer som kan tale og handle, har anledning til å delta.

-Alle har anledning til å stille spørsmål ved ethvert forslag.

-Alle har anledning til å stille ethvert forslag.

-Alle har anledning til å uttrykke sine holdninger, ønsker og behov.

-Ingen taler skal hindres med tvang, verken fra diskursens innside eller utside, til å gjøre bruk av ovenstående rettigheter.

Den tvangsfrie diskusjonen fordrer en del ideale forutsetninger så som at alle aktørene er interessert i å komme fram til felles forståelse og enighet. At de alle er frie, likeverdige og

potensielt like kompetente. At de må kunne innrømme feil og endre oppfatning når de blir møtt med argumenter og at de alle opptrer autentisk og sannferdig overfor hverandre.

Av praktiske grunner må disse ideelle kravene tilpasses ved at antall deltakere avgrenses og at det blir gitt begrensede rammer for diskusjonene både i tid og tema

Kommuneplanlegginga i Norge har hovedsakelig vært basert på instrumentell rasjonalitet (Amdam 2000). Man har gjennomført planlegginga ved å skille mellom mål og middel, og mellom plan og handling. Ifølge Amdam (2000) fører den instrumentelle tilnærmingen til planlegging til egoisme, klientifisering og fragmentering. I praktisk planlegging bør det derfor være en målsetting å få til en balanse mellom den instrumentelle og rasjonelle logikken der den kommunikative rasjonaliteten overordnes den instrumentelle (Amdam 2000).

Det har ofte blitt rettet kritikk mot planleggingen fordi den er styrt av eksperter og at de ofte tar hensyn til forhold som går på tvers av lokalbefolkningens interesser. Derfor har mange teoretikere tatt til orde for at planlegging ikke bare må være en mål-middel prosess, men en prosess der også verdier må kunne diskuteres. Kommunikativ planlegging er en av flere planleggingsteorier som knyttes til utvikling av samarbeidsplanlegging. Disse teoriene fokuserer på at planleggingsoppgaver i en sterkere grad av medvirkningskontekst og at bottom-up perspektivet blir synliggjort og tilrettelagt på en bedre og aktiv måte.

Friedmann(1987) har utarbeidet fire forskjellige planleggingstyper. Han kaller de for politisk analyse, sosial reform, sosial læring og sosial mobilisering.

Politisk analyse og sosial læring er planleggingsteorier som legger vekt på planlegging knyttet til bestemte prosjekter. Teorier innen sosial reform og sosial mobilisering ser på planlegging som en kontinuerlig prosess.

Kunnskap	Prosjekter	Kontinuerlig prosess
Instrumentelle teorier	<i>Politisk analyse</i>	<i>Sosial reform</i>
Kommunikative teorier	<i>Sosial læring</i>	<i>Sosial mobilisering</i>

Tabell 2: Planleggingstyper.

Politisk analyse og sosial reform ser på planleggingen som en instrumentell rasjonalistisk handling. Det har vært en vanlig oppfatning at man kan forme og bestemme hva som skal skje i framtiden gjennom å planlegge (Amdam og Veggeland, 2011). Det man ikke kan kontrollere gjennom planlegging er de spontane prosessene som skjer på de forskjellige

samfunnsarenaene i markedet og i samhandlingen mellom mennesker. Den overser konsekvensen av kommunikativ handling basert på verdirasjonalitet (Amdam og Veggeland, 2011). Planleggingsteorier av denne typen prøver å finne den optimale eller beste løsningen i en konkret problemstilling. Det forutsettes da at planleggingen har en oppdragsgiver som har klare og tydelige mål for hva vedkommende ønsker å oppnå. Dermed blir planleggerens oppgave å utarbeide en plan som kan føre fram til løsningen. Det forutsettes at planleggingen har eller kan skaffe seg de kunnskaper som trengs for å løse problemet.

Gjennom sosial reform forsøker man å tilnærme seg helhetlige, kontinuerlige og uavgrensede planleggings og styringssituasjoner ved å forenkle og ved å ta små skritt. Selv om det finnes en elite som i utgangspunktet sitter med styringsmakten og styringsansvaret og skal styre dette igjennom, er det mange andre beslutningstakere og aktører som er med og påvirker utviklingen. Det er langt vanskeligere å påvirke sosiale prosesser i den retningen man ønsker enn å foreta beregninger av hva en brokonstruksjon kan tåle av belastninger(Amdam og Veggeland, 2011).

Det største problemet med kontinuerlig styring er å kunne avgrense problemene som vil oppstå når man har et langt tidsperspektiv, stor grad av detaljering, mange aktører osv. Det gjør at usikkerheten blir svært stor og det kan bli vanskelig å fastsette mål, vurdere løsninger, finne konsekvenser og velge løsning. Hovedprinsippet med denne formen for reformorientert planlegging er å møte denne usikkerheten ved å forsøke å avgrense og forenkle problemene - en instrumentell tilnæringsmåte (Amdam og Veggeland, 2011).

Sosial læring er en kommunikativ tilnærming til planleggingen. Selv om man er enig om at planlegging og utredning er viktig så kan målene være uklare og konfliktfylte. Det kan føre til at man ikke finner de «optimale» løsningene. Da må man gjerne forsøke å få til en avklaring om hvilke alternativer eller løsninger som kan være akseptable gjennom å forhandle og argumentere. Da ligner planleggerens rolle mer på en prosessleders eller advokats. Hvor planleggeren deltar i prosessen og gjennom planer og handlinger prøver å fremme interessene til sin part. I en slik situasjon er ikke planleggingen nøytral og objektiv men kan opptre som en talsperson for en part i saken.

Sosial mobilisering dreier seg om hvordan folk kan aktiviseres til selv å ta ansvar for samfunnsutviklingen. Betegnelser som det «det lærende samfunnet», selvhjelp, planlegging nedenfra og opp, mobilisering og generativ planlegging karakteriserer ulike sider ved denne type planlegging. Gjennom denne formen for planlegging har man en helhetlig oppfatning av samfunnet og prøver å fremme en kontinuerlig utvikling gjennom «deltakende læring», selv om revolusjonære forandringer kan være elementer i de mest radikale teoriene. Denne planleggingsformen forutsetter også en kontinuerlig kommunikasjon mellom deltakerne i planleggingsprosessen. Et annet viktig perspektiv er at teoriene i denne gruppen bygger på en kvalitativ og sosial forståelse av samfunnet, aktører, samfunnsrelasjoner og samfunnsendringer, mens de tre andre hovedgruppene, spesielt politisk analyse er preget av forklaring, det vil si årsak-virkning tenkning. Man skal også legge merke til at politisk analyse og sosial læring er planleggingsteorier som legger vekt på planlegging knyttet til bestemte prosjekter. Sosial reform og sosial mobilisering legger vekt på planlegging som en kontinuerlig prosess.

4.8 Planlegging i kommunen

På lokalt nivå er planlegging et samspill mellom politikere i kommunen, administrasjonen og lokalbefolkningen eller brukerne (Aarsæther, 1992) og det er et politisk og ikke faglig ansvar å avgjøre hva slags samfunn vi skal ha. Sammensetningen av politiske partier på stortinget og regjering, fylkesting og kommunestyre er bestemmende for hva slags verdier man søker etter når det gjelder effektivitet, rettferdighet, økologi, meningsidentitet og kultur (Aarsæther, 1992). Men også politiske nøytrale organisasjoner og foreninger spiller en politisk rolle fordi de arbeider for sine interesser og prøver å påvirke de politiske prosessene. Politikerne utarbeider lover og forskrifter som skal gi uttrykk for de nasjonale målsetningene. De mest sentrale lovene i denne sammenhengen er plan – og bygningsloven og forvaltningsloven. De setter rammene, men i tillegg kommer en rekke mer detaljerte lover og forskrifter.

De målene som blir satt på rikspolitisk nivå er ofte generelle og de blir dermed tolket på ulike måter nedover i systemet. De verdiene og målene som er blitt utarbeidet på rikspolitisk nivå kan bli omprioritert på kommunalt nivå. Kommunene kan både presisere og utfylle målene

og de kan også komme i konflikt med målene som er blitt satt på et høyere nivå. Det er det høyeste nivået som vanligvis har størst formell legitimitet. Det kan føre til frustrasjon blant de lokale myndighetene og dermed må de drive politikk på bakgrunn av det handlingsrommet som finnes og bruke kontakter og nettverk.

Lokalisering av boligområder blir fastlagt i kommuneplanen eller kommunedelplanen. Dette blir vedtatt av kommunestyret. Når det gjelder arealbruken er disse planene juridisk bindende. Men før man bygger ut området må det detaljplanlegges. Den detaljerte reguleringsplanen viser blant annet plasseringen av bygninger, vegger, parkeringsplasser, lekeplasser osv. Det er kommunen eller det private som utarbeider reguleringsplanen. I dag er det ofte de private aktørene som tar seg av analysene forut for arealplanleggingen og det er også ganske vanlig at de private som kommer med forslag til reguleringsprosesser. Før planen er juridisk bindende må den ha vært oppe i bygningsrådet og være vedtatt i kommunestyret. Hvis fylkeskommunen eller statlige myndigheter har innvendinger mot planen kan den ikke vedtas av kommunen. Da må planen sendes til departementet for godkjenning.

Det er kommunestyret som er øverste planmyndighet i kommunen og det er de som skal ha ansvaret for ledelsen av kommuneplanleggingen og arbeidet med reguleringsplaner i kommunen. Etter plan – og bygningsloven er kommunen pliktig til å lage reguleringsplaner over de områdene som kommuneplanene krever skal bygges ut etter reguleringsplanen. Kommunen skal også arbeide ut planer i de tilfellene der det skal utføres store bygge- og anleggsarbeid. Ellers skal det lages planer i de områdene der det er nødvendig å detaljstyre arealbruken.

Det kan i utgangspunktet tenkes to ulike forståelser av ordet planlegging og tilsvarende to ulike retninger innen planleggingsteori. Den ene forståelsen er å definere planleggingen som fysisk planlegging. Den andre er å definere planlegging som sektorovergripende og helhetlig samfunnsplanlegging. Mens planlegging med utgangspunkt i fysisk planlegging vil kunne trekke inn andre sektorer for å utføre arealplanleggingen, vil samfunnsplanleggingen baseres på en forståelse av at planleggingen tar utgangspunkt i og av samfunnet generelt.

Fram til 1985 var kommunal planlegging kun knyttet til fysisk og arealmessig utvikling. Med plan – og bygningsloven fra 1985 omfattet kommunal planlegging både den fysiske,

økonomiske og sosiale. Det gir planleggingsbegrepet en bedre forståelsesramme (Amdam, 2000).

Den norske debatten om planlegging har ikke alltid vært like tydelig på hvilken planleggingstradisjon som diskuteres, fortsatt oppfattes kommunal planlegging av mange som arealplanlegging (Holsen og Moltumyr, 2001).

Kommuneplanlegging er i dag, gjennom plan- og bygningsloven, identisk med samordnede planlegging av kommunen, som gjelder både kommunesamfunnet og kommuneorganisasjonen. Denne form for planlegging blir betegnet som samfunnsplanlegging og innebærer langt mer enn utarbeiding av en fysisk plan for hele kommunen, som i dag blir betegnet som arealplanlegging. De to formene for planlegging ivaretas i kommunen gjennom henholdsvis kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel.

Lovens krav til medvirkning gjelder all planlegging, både den fysiske arealplanleggingen og samfunnsplanleggingen.

Synet på medvirkning vil være ulikt om en tar utgangspunkt i det fysiske miljø eller lokalsamfunnets behov. Det er her vi kanskje i stor grad kommer bort i begrepet berørte. Er de fysisk berørte eller tematisk berørt. De berørte er etter loven part i en sak. I en samfunnsplanlegging vil en kunne være berørt selv om man da etter loven ikke vil være part fordi man ikke er fysisk berørt.

4.9 Kortsiktig og langsiktig planlegging

Kommunal planlegging opererer med begrepene på lang og kort sikt. Den langsiktige planleggingen kan ha et perspektiv på opptil 30-40 år, men utformes gjennom kommuneloven som har gyldighet i minst 12 år, 3 valgperioder. Kommuneplanen skal vurderes revidert hvert fjerde år, gjennom kommunal planstrategi, i forbindelse med kommunevalget.

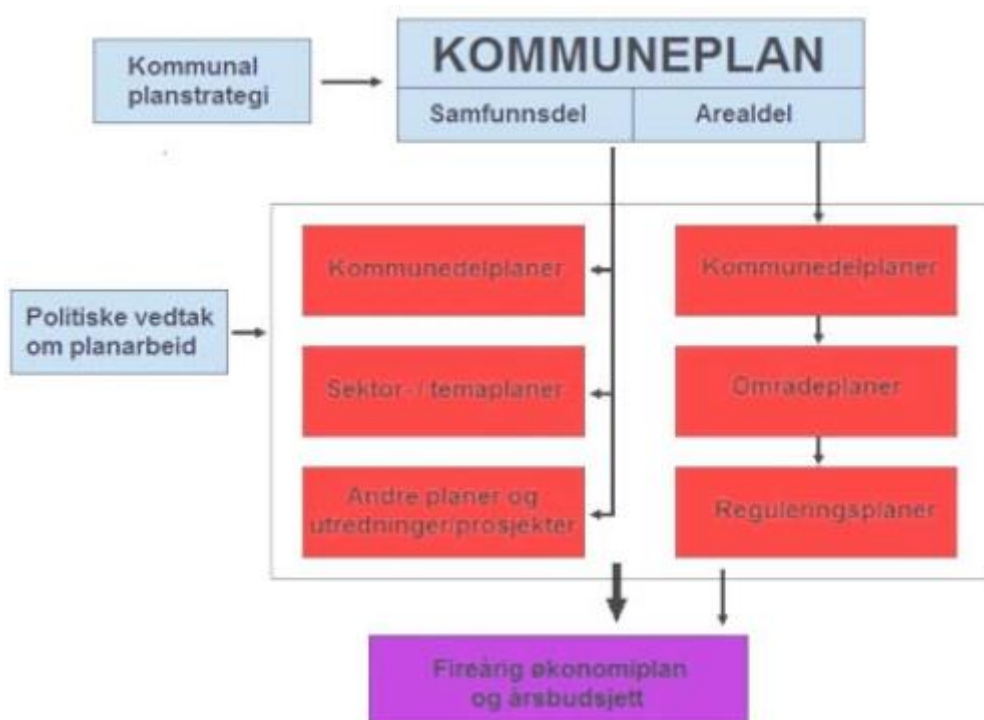
Den langsiktige planleggingen gjennom kommuneplanen skal sikres realisert gjennom en 4-årig handlingsdel som er knyttet til kommunens økonomiplan. Handlingsdelen har også et

handlingsprogram som rulleres årlig i forbindelse med kommunens budsjettbehandling, og betraktes som kortsiktig planlegging.

Overordnet planlegging og detaljplanlegging:

Det kommunale plansystemet er hierarkisk oppbygd, og de ulike planene har ulike roller fra overordnet nivå til detaljnivå. Kommuneplanens samfunnsdel skal inneholde overordnede strategier og legge grunnlaget for andre kommunale planer.

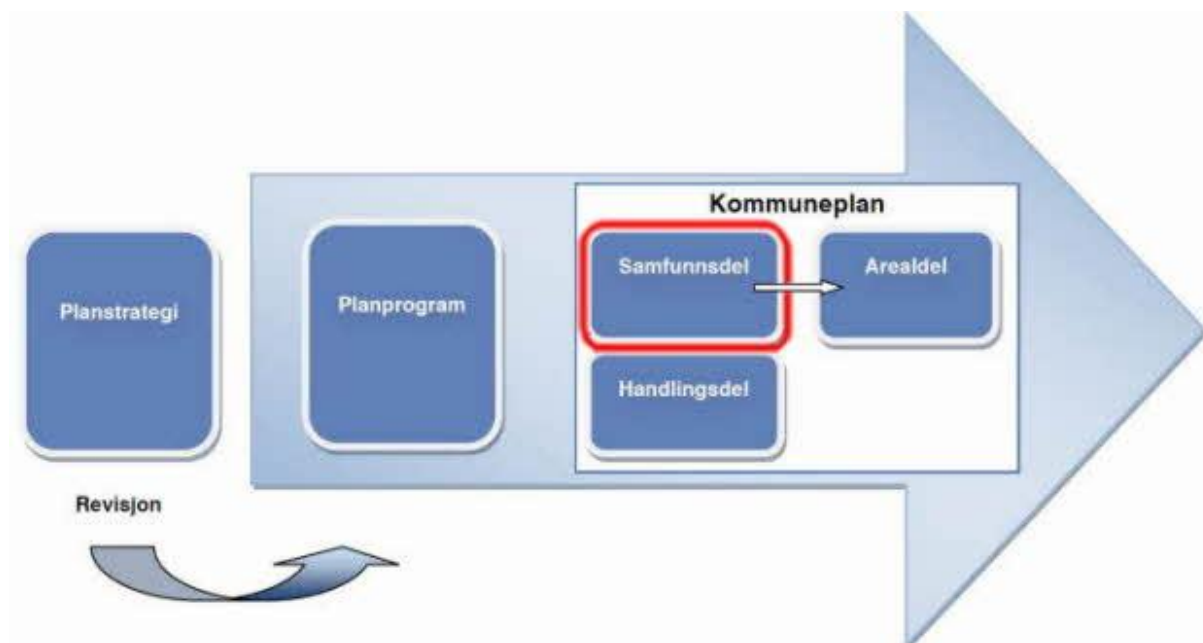
Kommuneplanen består av en samfunnsdel med kommunens overordnede mål og en arealplan som skal konkretisere samfunnsdelens strategier i fysiske grep. Samfunnsdelen følges opp av en handlingsdel som skal sikre realisering av målene. Tematisk kommunedelplan kan brukes der det er behov for å konkretisere samfunnsdelens mål. Områdeplan og detaljplan er begge reguleringsplaner som skal sikre nødvendig konkretisering av områder før fysiske tiltak realiseres.



Figur 1: Kommunalt plansystem.

4.10 Prosesser

Vi kan snakke om to ulike prosesser knyttet til planleggingen, kommuneplanprosessen og prosessen knyttet til den enkelte plan. Kommuneplanprosessen er veien fram til at kommunens overordnede langsiktige dokumenter foreligger, og inneholder kommunal planstrategi, planprogram, kommuneplanens samfunnsdel og arealdel.



Figur 2: Kommuneplanprosessen.

Kommunestyret skal minst en gang i hver valgperiode, og senest innen et år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorens virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden (§10.1 første avsnitt i plan – og bygningsloven). Kommunen skal i arbeidet med kommunal planstrategi innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Kommunen bør også legge opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen. Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres offentlig minst 30 dager for kommunestyrets behandling (§10.1 andre avsnitt).

Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta

utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn. Det kan utarbeides kommunedelplaner for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder (§11-1).

Dersom kommuneplanen skal revideres skal det også utarbeides et planprogram.

Planprogrammet skal beskrive formålet med planarbeidet, planprosessen med deltakere og frister, opplegg for medvirkning, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger.

Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn før det fastsettes av kommunestyret. Utarbeiding av den enkelte plan skal følge bestemte prosesser beskrevet i plan – og bygningsloven.

4.11 Medvirkning etter plan- og bygningsloven

I utformingen av alle planer med vesentlig virkning for miljø og samfunn inngår et planprogram, og opplegg for medvirkning skal defineres som del av programmet, jf. pbl. 4-1 og 4-2. Planprogrammet skal til høring og offentlig ettersyn.

Ofte vil de overordnede nivåene av planbeslutningen ha betydning for prosessen i de underordnede planene i systemet. Hvis brede prosesser har vært ivaretatt på et tidligere tidspunkt, som for eksempel for kommuneplanens arealdel, vil det ikke alltid være det samme behovet for en detaljert medvirkningsprosess i en reguleringsplan utover behovet for tilrettelegging av informasjon og høring. Andre ganger som planlegging i urbaniserte områder vil reguleringsplanen kunne ha et slikt innhold at, til tross for bred medvirkning i overordnet plan, vil det fortsatt være behov for allmenhetens aktive deltakelse i reguleringsprosessen. Dette fordi planen kan ha nye og vesentlige virkninger for allmenheten.

I planer som har vesentlig virkning for miljø og samfunn, skal det som ledd i en planoppstart, utarbeides et planprogram. Hensikten med planprogrammet er å skaffe en samlet oversikt over hvordan planprosessen skal gjennomføres. Den skal blant annet skissere formålet med planarbeidet, planprosessen med frister, deltakere og opplegg for medvirkning, spesielt i

forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, skal beskrives, jf. Pbl.4-1, 4-2, 11-12, 11-13, 12-8, 12-9, Forskrift om konsekvensutredninger § 7 og denne veilederens kapittel 4.

Planprogrammet inngår dermed som første fase i planarbeidet. Planmyndighetene bestemmer selv hvor omfattende planprogrammet skal være.

Planprogrammet vil være redskapet for å gjøre medvirkningsopplegget for aktuelle berørte og interesserte kjent. Oppskriftsfasen omfatter blant annet etter § 4-2 følgende oppgaver:

- Utarbeiding av forslag til planprogram.

- Varsel om planoppstart og kunngjøring.

- Kommunen skal vurdere om det er behov for et åpent møte og dialog om planprogrammet, jf. forskrift om konsekvensutredning § 7.

- Høring og offentlig ettersyn av forslag til planprogram, inklusive ferdigstilt planprogram, skal gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier.

- Planprogram fastsettes av planmyndigheten, jf. pbl.§§ 8-3 og 11-13.

- Vedtak om fastsetting av planprogram.

- Kopi av fastsatt planprogram skal sendes de som har avgitt uttalelse, jf. forskrift om konsekvensutredning § 8.

Det stilles krav til å vurdere oppstartmøte på generelt grunnlag. Dette gjelder særlig i reguleringsplanlegging der planforslagsstiller er privat. Det er forslagsstiller som har ansvar for utarbeidelse av planprogram og eventuelle konsekvensutredninger som skal godkjennes av kommunen. Forslag til planprogram skal normalt foreligge når oppstart av planarbeidet varsles. Planprogrammet skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varslingen.

Det stilles samme krav til kunngjøring av planoppstart ved alt planarbeid. Dette vil si at forslagsstilleren alltid skal kunngjøre en melding om oppstart av planarbeidet i minst en avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier. For reguleringsplan kommer det i tillegg at registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig

andre rettighetshavere i plan-området og naboer til planområdet, skal underrettes på en hensiktsmessig måte om at planarbeidet igangsettes. Nabo til planområdet omfatter i denne sammenheng også de som blir varslet som gjenboere i forbindelse med byggesaker.

Planprogrammet skal utformes slik at en kan identifisere eventuelle nasjonale og regionale interesser i tillegg til de lokale som blir berørt og hvordan de kan ivaretas i planen. Det samme gjelder for allmenhetens interesser slik at det ikke er tvil om til hva, til hvordan og når medvirkningen skal skje. Jo mer omfattende interesser som er berørt, jo viktigere er åpenhet og tilgjengeliggjøring av planprosessen, med bruk av tilpassede varslingsformer. Det må også i etterkant kunne tas stilling til om gjennomført planarbeid er utført i samsvar med planprogrammet.

Hvor grundig prosessen legges opp, beror på hvor omfattende og komplisert planen er. Det er planmyndigheten som avgjør om planprosessen er tilfredsstillende, men i praksis vil det ha stor betydning at også berørte og interesserte synes opplegget er godt nok. Hvis ikke, vil planen mangle nødvendig legitimitet, og det kan lett oppstå problemer når den skal gjennomføres. Ulike former for varsling av oppstart av planprosessen velges ut på bakgrunn av det omfang av engasjement og kvalitet på innspill man ønsker underveis.

4.12 Høring og offentlig ettersyn av planforslaget

Høring og offentlig ettersyn av planforslaget inngår som en viktig oppgave i behandlingen av alle plantyper, jf. § 5-2. Høringen kan i praksis forstås som siste åpne del av medvirkningsprosessen der all kunnskap og innspill som er samlet og systematisert, kvalitetssikres og eventuelt suppleres. Fastsetting av høringsopplegg må ses i sammenheng med forutgående opplegg for medvirkning. Dersom tidligere deltakelse har vært tilstrekkelig involverende og sikret et faglig balansert beslutningsgrunnlag, vil dette også påvirke omfanget av høringsopplegget.

I utdypende bestemmelser for de enkelte plantypene angis en høringsfrist på minimum 6 uker. I perioder med bred involvering anbefales det at det settes av en lang nok høringsfrist slik at innspill og debatter kan skje.

4.13 Underretning av planvedtak

Endelig planvedtak med planbeskrivelser skal underrettes, kunngjøres og være tilgjengelig gjennom elektroniske medier, jf. pbl.§§11-15 og 12-12. Digitalisert fremstilling av medvirkningstiltak fra planprogrammet gir innsyn i hvordan innspill fra berørte er ivaretatt i saksprosessen og inntil endelig vedtak. Det er for reguleringsplaner imidlertid presisert at plikten til å gi underretning gjennom særskilt brev bare gjelder direkte berørte, dvs. de som har uttalt seg tidligere i saken, eller som er klart berørt av vedtaket. Denne underretningen skal inneholde opplysninger om klageadgang og frist til å klage. Kommunestyrets vedtak om kommuneplan kan ikke påklages.

Saksfremstillingen med vedlegg (referater, arealkart, høringsuttalelser, osv.) skal beskrive de ulike planalternativene, og valgt løsning med begrunnelse for valg og prioriteringer.

4.14 Elektronisk presentasjon og dialog i alle faser

Lovens § 5-2 tredje avsnitt stiller krav til elektronisk presentasjon og dialog i alle planfaser.

Informasjon om planforslaget kan fremstilles og visualiseres ved bruk av illustrasjoner, bildecollager, miniatyrmodeller og datamodeller, både analogt og digitalt. Som del av digitaliseringa av offentlig forvaltning er elektronisk fremstilling av plandata og prosess et viktig organisatorisk og kommunikasjonsteknologisk grep. Dette åpner beslutningsprosessen, forenkler forståelsen av geografisk informasjon og annen datamateriale, bedrer innsikten i hvordan planen for eksempel påvirker miljøet, og hvilke konsekvenser dette kan ha for samfunnet og den enkelte i hverdagen.

4.15 Planlegging i storbyen

Hensikten med medvirkning i planprosessen er å få til en balansert utvikling hvor ofte kortsiktige private interesser avveies mot samfunnets behov for langsiktige utviklingsperspektiver. I praksis er dette særlig vanskelig i bytransformasjons-/omformingsområder i storbyene. Komplekse eierforhold og bygningsstrukturer betyr at

flere private aktører har arbeidet med utviklingsforslag over lengre tid, før plankontoret, det offentlige for øvrig eller lokalbefolkningen er trukket inn i prosessen. Når forslagene presenteres for kommunen er disse et resultat av interne forhandlinger, ikke minst om prosjektets økonomiske fundament. Dette kan gi et ganske bastant grunnlag for medvirkning fra lokal befolkningen, interesse organisasjoner, eller individer med interesse i området. Det er sjeldent at lokal befolkningen tar de samme økonomiske hensyn til utbyggingsforslag som utbygger selv. Dette gir grobunn for konflikt, hvor politikerne blir klemte mellom partene.

Store utbyggingsprosjekter i byene fordrer gode og omfattende planprosesser. Fra utbyggerhold etterlyses forutsigbarhet og effektive prosesser. Det har tradisjonelt vært stort fokus på planetatens tidsbruk, mens forhold mht medvirkningsaspektet og politisk behandling ikke har hatt samme fokus. Effektive planprosesser må ha bred folkelig medvirkning og politisk deltakelse for å lykkes. Enkelte store utbyggingsprosjekter har blitt skrinlagt eller forsinket fordi det i siste liten har kommet opp protester fra lokalmiljøet som igjen har medført at politikerne har forkastet planforslaget.

Reell samhandling krever åpenhet og at partene i en medvirkningsprosess kjenner til motpartens interesser og motiver. Ved praktisk gjennomføring av medvirkning, møter storbyene samtidig en rekke dilemmaer. Eksempler på disse:

- Politisk og administrativ organisering av planprosessen - hvem har ansvaret for medvirkningsopplegget.
- Tidsfasing av medvirkning i forhold til reelle beslutninger.
- Opplevelse av at de folkevalgte blir satt på sidelinjen.
- Vektlegging og innhenting av innspill fra ulike interessegrupper-beboere, minoriteter, lokale/nasjonale selskaper, foreninger/organisasjoner.
- Kommunikasjonsformer tilpasset ulike samfunnsgrupper- språk- og billedbruk, medier, tid og tilgjengelighet, e- planlegging.
- Forhandlinger og organisering av prosesser overfor utbyggingsinteresser.
- Tendenser til at utbyggingsinteresser overkjører nabointeresser.

-Forutsigbare versus fleksible planprosesser.

-Tidskostnader for utbygger og kommunen.

4.16 Teorier om effekter av medvirkning

Lukas (1976) har utarbeidet følgende hovedeffekter av medvirkning:

-Gjennom medvirkninger blir mer informasjon gjort tilgjengelig, slik at mulighetene til å vurdere alle argumentene som ligger til grunn for vedtak maksimeres.

-Åpenhet rundt vedtaksprosessen gir alle en mulighet til å sette spørsmålstegn ved alle fakta og vurderinger.

-Allmenheten vil ikke kunne misopfatte eller være fiendtlig innstilt overfor en avgjørelse som er ukjent for dem.

-Et tiltak kan bli oppfattet for et folkelig ønske.

-En avgjørelse gjort i det offentlige rom kan bli bedre forstått og har derfor større sannsynlighet for å bli fulgt opp.

-Selv om en avgjørelse ikke får allmenn tilslutning, kan den bli akseptert ettersom folk har deltatt i debatter som ledet opp til avgjørelsen.

Medvirkning tar utgangspunkt i at folk kan kritisere mer fra et ståsted som medvirker enn bare fra et ståsted som observatør/protestant.

Et annet viktig aspekt med medvirkning er at direkte medvirkning fra borgerne er avgjørende for egenutvikling hos individer som deltar.

I nyere byutviklingsteori består storbyens kapital av både det fysiske (bygningmassen, produksjonsanlegg og infrastruktur), men i vel så stor grad også av viktige samfunnsstrukturer. Disse kan omtales som blant annet «Demokratikapital», «Samfunnskapital», «Humankapital», og «Innovasjonskapital» (Bounfour og Edvinsson, 2005), hvor borgernes samhandling, kreativitet og intellektuelle kapasitet utvikles og videreføres som en del av en bærekraftig byutvikling.

Medvirkning er slik sett ikke bare et virkemiddel (for eksempel for bedre planer) men et mål i seg selv for både byen og borgerne. Det kan også være grunn til spesielt å vektlegge medvirkningsformer som utløser kreativitet og intellekt i storbyen, på en måte som både engasjerer og ivaretar alle viktige sider ved byens dynamikk (for eksempel miljø, sosial utvikling, verdiskapning og estetikk). Slik sett bør en kunne vurdere i hvilken grad medvirkningen bidrar til følgende:

-Individer og organisasjoner, gjennom medvirkning, utvikler deres kapasitet til å involvere seg i, og kontrollere, avgjørelser som påvirker dem.

-Nye og smarte ideer til en framtidsrettet byutvikling utvikles, som ivaretar både nyskapning og konservering, trygghet og byens karakteristiske form.

4.17 Medvirkning og demokrati

Det er en lang tradisjon for offentlig medvirkning i planlegging i etterkrigstiden, særlig siden 1960-tallet. Selv om intensjonene har vært gode, har den tradisjonelle medvirkningsaktiviteten møtt kritikk fra flere hold. Noe av denne kritikken kan oppsummeres slik:

-Erfaringer fra 1970-tallet viste hvordan opprinnelige, ideelle intensjoner fra 1960-tallet raskt ble innlemmet i formaliserte rutiner.

-Medvirkning viser seg å være krevende i både tid og penger.

-Den ble ofte organisert i en serie med usammenhengende høringsprosedyrer, hvor kommunen alltid har ledet.

-Erfaringer har dessuten vist at frustrasjoner lett kan oppstå, over mistilpasning mellom deltakernes forventninger på den ene siden, og teknikkene og målsettinger ved faktiske medvirkningsopplegg på den andre.

-Høringsprosesser er ofte lange og konfliktfylte.

-Kontakten preges ofte av manglende tillit, skadete forhold mellom aktørene og manglende avklaringer for fastlåste konflikter.

-Dagens system kan omtales som bra for høringer, men ofte uten å engasjere lokalsamfunn.

Det er også tegn som tyder på at dagens velgere er mindre begeistret for måten representativ demokrati fungerer enn de var for en generasjon siden. Fallende deltakelse i kommunevalg er en indikator for dette. Innbyggerne er likevel fremdeles opptatt av at deres steder «trues» av utbygging og reaksjoner kommer alltid i forbindelse med nye utbyggingsforslag. Foruten medvirkningsprosesser oppfattes plansystemet som arenaen for motsetninger mellom utbygging og vern. Langdryge utsettelse bekymrer utbyggere, mens de som ikke klarer å stanse utbyggingsprosjekter klager over at systemet er urettferdig vektet mot dem. Konfliktmegling av uavhengige aktører kan bidra til å begrense eller løse slike motsetninger.

Hvordan medvirkning skal foregå er et forhold som omhandler hvordan kommunikasjon skal foregå i medvirkningsprosessen. Holsen (2001) skiller her mellom enveismedvirkning og toveismedvirkning. Enveismedvirkning kan karakteriseres som informasjon eller respons fra myndighetene eller fra allmenheten. Kommunikasjon kan gå fra myndighetene til befolkningen (top-down) eller fra befolkningen til myndighetene (bottom-up). Holsen (2001) beskriver også responsen fra befolkningen som en slik enveiskommunikasjon. Dette begrunner han ved at responsen kommer som et resultat fra myndighetenes forespørsel. Responsen eller medvirkningen i dette tilfellet er ikke initiert av befolkningen på egenhånd, men det svares mer på et spørsmål fra myndighetene. Toveiskommunikasjon dreier seg om at det oppstår en gjensidig kommunikasjon mellom myndighetene og befolkningen. Partene reagerer også på innspill og utformer resonnementer ut fra slike innspill. En toveiskommunikasjon kan være karakterisert som passiv og aktiv deltakelse. Med passiv deltakelse menes her at medvirkningen er basert på et foreslått planforslag. Planprosessen har da gjerne vært startet opp og en rekke ideer og løsninger er allerede foreslått. En aktiv toveismedvirkning dreier seg om at det er en toveis kommunikasjon gjennom hele prosessen. Befolkningen får anledning til å ta del i utformingen av planen fra et tidlig tidspunkt

Medvirkning kan følge prosessen fra første ide til siste ord. Holsen (2001) deler prosessen inn i tidlig planprosess, ved offentlig ettersyn og i sluttprosessen. Med tidlig planprosess, menes idefaser, målsettinger og utforming av konkrete planforslag. Ved offentlig ettersyn gis det mulighet til å medvirke i form av uttalelser på forskjellige måter når planen blir lagt ut til offentlig høring. Sluttprosess betyr i første rekke klagerett etter forvaltningslovens bestemmelser. Den største mulighet for å få påvirket en plan, anses å være i den tidligste fasen av prosessen. Betrakningen om viktigheten av god medvirkning tidlig i planleggingen bygger på forutsetningen om at god medvirkning gagnar planene eller gjennomføringen. Uansett om planens resultat blir bedre eller dårligere som følge av medvirkning, er det på det rene at medvirkning tidlig i fasen vil ha større mulighet til å påvirke sluttproduktet og sluttresultatet (Amdam, 2000). Når medvirkningen skal foregå i en planprosess har også noe med grad av engasjement. Ofte er det slik at engasjement for medvirkning er omvendt proporsjonalt med grad av påvirkningsmulighet. Det typiske bildet er stort engasjement ved oppstart av et tiltak eller ved anleggsstart, men engasjementet burde ha vært når planarbeidet startet opp.

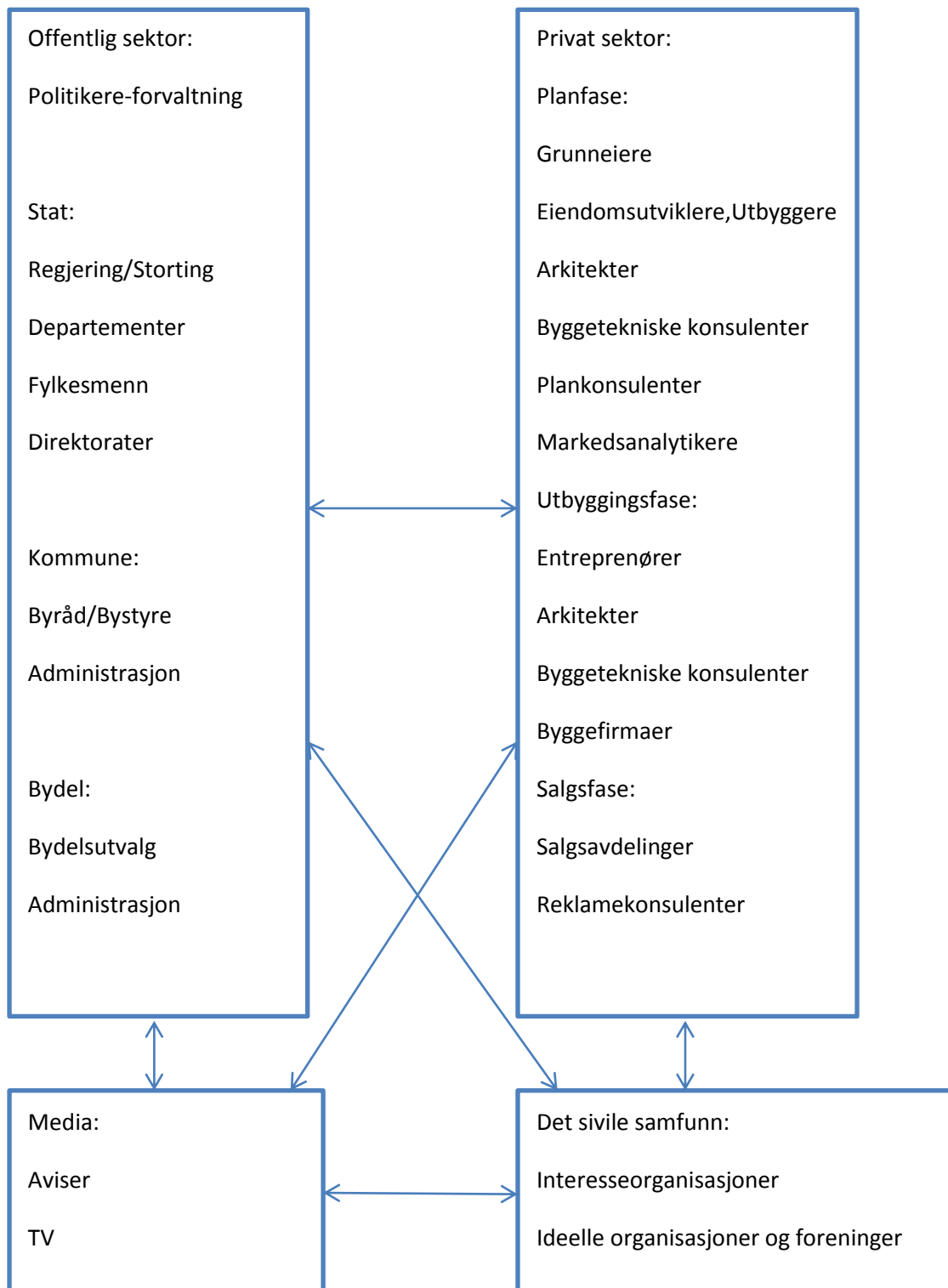
Neste forhold ved medvirkning er hvilket plannivå medvirkningen skjer. Holsen (2001) skiller her mellom medvirkning på overordnet, og medvirkning i detaljplanlegging. Medvirkningen på et overordnet plannivå vil kunne bidra til å utvikle strategier og mål. Dette er ofte relatert til kommuneplaner eller andre overordnede planer. Å medvirke i utviklingen på et detaljert nivå, vil si konkret utforming av det fysiske miljøet i lokalbefolkningens egne områder. Dette kan være relatert til reguleringsplaner eller kommunedelplaner for konkrete tiltak som veier, jernbane eller boligfelt

4.18 Offentlige og private aktørers roller

Den viktigste aktøren i offentlig sektor, når det gjelder boligbygging er kommunen. De andre delene av offentlig sektor har indirekte betydning. Statens hovedansvar er å fastlegge overordnede boligpolitiske mål og sørge for at tilstrekkelige ressurser blir gitt til å følge opp disse. Staten utøver sine boligpolitiske oppgaver gjennom departementene, først og fremst Kommunal og moderniseringsdepartementet, Husbanken, Husleietvistutvalget og Fylkesmannen når det gjelder plansaker. Fylkesmannen representerer for det første ulike

sektormyndigheter. For det andre har Fylkesmannen en rolle i å samordne politikken til sine egne og andre statlige sektormyndigheter som for eksempel Statens vegvesen og Riksantikvaren som kan intervensere mot kommunale planer som strider mot sine målsettinger.

Figur 3: Offentlige og private aktører i boligbyggingen:



Offentlige og private aktørers rolle:

Det er kommunen som til en viss grad legger premissene for hvordan utbyggingen tar form gjennom styringsdokumenter som boligbyggeprogram og boligpolitiske strategier og planer som kommuneplanen og kommunedelplaner. Dette gjelder både omfang og lokalisering og til en viss grad utformingen av boligbyggingen. Kommunen har også en bolig politisk rolle når det gjelder utforming av boligsosiale tiltak, som ofte gjennomføres ved forhandlinger der private utbyggere for eksempel binder seg til å bygge rimelige utleieboliger.

Tidligere var kommunen involvert på en annen måte enn i dag. De stod for en stor del av boligbyggingen. Det kunne enten være som byggherre eller de kjøpte opp tomter og tilrettela dem for utbygging. Dette driver kommunen lite med i dag. De fleste kommunene har trukket seg ut av denne rollen og forsøker heller å påvirke boligbyggingen gjennom forhandlinger med de private utbyggerne som legger fram sine forslag til boligprosjekter.

I forhold til de private utbyggerne spiller plan og bygningsloven en viktig rolle. Det er den viktigste styringsredskapen kommunen har. Gjennom plan – og bygningsloven har kommunen ansvaret for å behandle og godkjenne, administrativt og politisk, alle forslag til regulerings – og bebyggelsesplaner. Det gjør at kommunen kan styre rammene for utbyggingen. Det er også blitt mer vanlig at kommunene gjennom utbyggingsavtaler sørger for at det er utbyggerne som står for finansieringen og utbyggingen av ulike typer infrastruktur.

Privat sektor er først og fremst representert ved eiendomsutviklere, utbyggere og entreprenørselskaper. De er som regel den dominerende gruppen av aktører når det gjelder boligbygging. Men som det fremgår av figuren så er det mange ulike aktører som bidrar i prosessen av boligbyggingen og som er med i ulike deler av prosjektet. Ferdigstillelsen av slike boligprosjekter kan deles inn i tre faser: 1) utvikling og planlegging, 2) utbygging, 3) salg. Disse tre fasene inngår i en verdikjede der det på ulike tidspunkter kan hentes en gevinst. Private entreprenører vil ofte ha ansvaret for alle fasene i et boligprosjekt. Men det er også tilfeller hvor en aktør har kjøpt og utvikler eiendommen fram til godkjent reguleringsplan og deretter solgt eiendommen til en annen aktør som har stått for prosjekteringen og utbyggingen i henhold til de rammebetingelsene som er gitt i den vedtatte planen.

Det er også føyd til to andre aktører i figuren, media og det sivile samfunn. Med media siktes det først og fremst til avisene og avisjournalistenes rolle i boligbyggingen, men radio og TV kan også spille en rolle.

Utbyggingsprosjekter og det som kalles for by transformasjoner blir ofte presentert og kommentert i avisene. På denne måten kan avisene sette søkelyset på ulike sider ved boligprosjektenes omfang og utforming. Avisene blir på denne måten også opinionsdannere og er med og påvirker den holdningen folk flest får til utbyggingsprosjektet. De kan på den ene siden rette oppmerksomheten mot uheldige konsekvenser av et utbyggingsprosjekt, som for eksempel at det vil føre til reduksjon av tilgjengelige friarealer, men de kan også bidra til å lage et positivt bilde av et område eller et byggeprosjekt, og dermed markedsføre området overfor et større publikum. Når det gjelder «det sivile samfunn» så menes det her først og fremst ulike interesseorganisasjoner, foreninger og lag som ønsker å øve innflytelse på utviklingen av et område. Lokale velforeninger vil ofte ytre seg kritisk i forbindelse med større utbyggingsprosjekter.

5.0 Visjonen om en kompakt by

Den opprinnelige ideen om kompakt byutvikling som ideell byform skiller seg i stor grad fra hvordan strategien har utviklet seg i praksis.

Den opprinnelige ideen:

Ideen om en kompakt by ble første gang presentert i 1973 av George B. Dantzig og Thomas L. Saaty i boken «Compact City». På denne tiden var byutviklingen i stor grad dominert av spredt utbygging. Det idealet som den gang dominerte byutviklingen kan sies å være motsatsen til kompaktbyen.

Kritikken mot den spredte utbyggingen gikk i stor grad på innbyggernes avhengighet av personbil, grunnet store avstander og lite kollektivtilbud. Det ble hevdet at en slik utvikling blant annet førte til trafikale problemer, luftforurensing og større grad av sosial isolasjon (Dantzig og Saaty, 1973). I tillegg til høyt transportbehov, fører et desentralisert utbyggingsmønster til økt press på rurale områder.

Danzig og Saaty presenterte konseptet om kompakte og tette urbane områder som et effektivt middel for å unngå velkjente problemer som mange byer var preget av. Strategien ble i det store og hele sett på som en løsning for flere av samtidens urbane problemer.

5.1 Innflytelse fra historiske byer

Bakgrunnen for ideen var den historiske kjernen som finnes i flere europeiske historiske byer. Disse bysentrene ble sett på som urbane, mangfoldige og levende forbilder. De sosiale egenskapene ved slike historiske byer er opp gjennom årene studert, fremhevet og beundret av mange. Blant annet trekker Jane Jacobs paralleller til middelalderens byer når hun tar til orde for mer levende, tette og varierte byer i sin bok «The Death and Life of Great American Cities»(1961). I Gordon Cullens bok «Townscape» (1961) omhandles den historiske byens varierte bystruktur, hvor trange smug og åpne plasser skaper en billedserie og et spenningsmoment for den som befinner seg i byen.

Betrakter vi dagens europeiske byer ser vi ofte at disse også har mer eller mindre kompakte sentre. Imidlertid mangler disse byene den blandete arealbruken og det sosiale mangfoldet som de historiske byene er kjent for (Smyth, 1996).

5.2 Fordeler ved kompakt byutvikling

Kompakt byutvikling har mange antatte fordeler. Fordelene er kommentert av flere blant annet Williams og Burton (1996), Danzig og Saaty (1973) og Guttu m.fl. (1997). Argumentene er i stor grad overlappende, og kan oppsummeres i følgende punkter:

- Rurale landområder spares for utbygging, og man bevarer biologisk mangfold og sammenhengende grøntområder.
- I en kompakt by vil reiseavstandene være kortere, og man får et lavere transportbehov.
- Klimagassutslippene blir redusert.
- Utviklingen vil gi mindre grad av luftforurensing og trafikale problemer.

- Mindre energibruk til bygningsoppvarming fordi boenhetene gjennomsnittlig blir mindre.
- Krever relativt få økonomiske midler å bygge ut og vedlikeholde.
- Begrenset materialbruk til både infrastruktur og bebyggelse.
- Lokale servicetilbud blir styrket.
- Utviklingen kan gi alternative boformer.
- Lokalområder blir mer levende og gir flere urbane karakterer.

Det reduserte transportbehovet er kanskje den fordelen som er trukket frem i størst grad. At en kompakt byform har en slik positiv påvirkning er bekreftet gjennom flere forskningsresultater, blant annet Newman og Kenworthy (1999) og Næss (2006).

Ifølge Thomas og Cousins (1996) er hensikten med en kompakt byutvikling at tilgjengeligheten for gående skal forbedres og at andelen kollektivtransport skal økes. Dermed er ikke lenger privatbilen nødvendig for daglig bruk. Et av hovedformålene er at det tas hensyn til rurale habitater og grøntområder. Dette innebærer en «både-og-faktor», ved at man ønsker tette byområder samtidig som at grøntområder skal ivaretas.

En kompakt by vil kreve mindre energi, både på grunn av lavere transportbehov og på grunn av et tettere bosettingsmønster, kombinert med ny byggeteknikk. Dette gjør at klimagassutslippene minskes, og det bidrar til at den globale oppvarmingen reduseres (Guttu m.fl.1997). Det er mye av denne tenkningen som ligger bak ideen om framtidens bydel og at man i Kristiansand har valgt et område som Bjørndalen. Men ideen om den kompakte byen kan ikke sees isolert. Den må også betraktes i forhold til andre begreper. Spesielt tydelig er forholdet mellom kompakt byutvikling og bærekraftig byutvikling.

5.3 Kompakt byutvikling og bærekraft

Etter at Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtland-kommisjonen) presenterte sin sluttrapport «Vår felles framtid» i 1987, ble begrepet bærekraftig utvikling satt på

dagsorden. Målet med en bærekraftig utvikling er å oppnå bedre miljøforhold, økonomisk utvikling og et mer rettferdig og deltakende samfunn, uten at utviklingen innen et av områdene går på bekostning av et annet. Brundtland-kommisjonens definisjon av hva begrepet innebærer er velkjent og vidt akseptert. «Bærekraftig utvikling er en utvikling som møter behovene til dagens generasjon, uten at det går utover fremtidige generasjoners muligheter til å få dekket sine behov» (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, 1987). Som en del av debatten rundt bærekraft utviklet det seg en diskusjon om hvordan byer kan utformes på en mest mulig bærekraftig måte. Man kan si at det finnes en bred enighet om at det er en sammenheng mellom urban form og bærekraftig utvikling. Det er likevel mange aspekter av dette forholdet som ikke er tydelig.

Bærekraft er et vidt begrep ved at det omfatter både sosiale, økonomiske og miljømessige aspekter. Derfor vil ikke en urban utvikling være bærekraftig hvis ikke alle hensynene ivaretas. For at man skal få en bærekraftig utvikling må hele bildet betraktes, ikke bare bruddstykker av det.

I søken etter en bærekraftig urban form har to hovedmodeller blitt presentert som løsninger. Dette er den kompakte byen og byen med korte kretsløp (Guttu m.fl. 1997).

I en by med korte kretsløp er det fokus på at energi og materialets kretsløp skal være lukkede og korte, og at både produksjon og forbruk så langt som mulig bør skje lokalt. At kretsløpene skal være lukkede betyr at ressursene fra energi -og materialstrømmene blir mest mulig utnyttet gjennom gjenbruk (Saglie, 2009). Strategien er omdiskutert, og vi ser i dag at den ofte er idealet i «økolandsbyer». Det har blitt hevdet at strategien er arealkrevende, spesielt når samfunnene utformes som landsbyer i rurale strøk.

Med tanke på bærekraft er en kompakt byutvikling spesielt begrunnet ut ifra et ønske om å redusere innbyggernes transportbehov. Bjørndalen er et område som har en sentral beliggenhet i forhold til vei, nærhet til turområder og god tilknytning til overordnet gang – og sykkelvegsystem. Man har også et godt utbygd kollektivtilbud. Holdeplass for bussmetroen ligger like inntil. Samtidig er argumentet om at kompakt byutvikling hindrer nedbygging av grønne arealer viktig. Et viktig poeng er imidlertid at en by ikke automatisk blir bærekraftig ved at den fortettes. Andre faktorer er like nødvendige, som omlegging fra privatbil til andre transportformer (Saglie, 2009).

5.4 Kritikk

Etter hvert har det blitt rettet en del kritikk mot kompaktby-strukturen. Kritikken har ofte vært uttrykt som tvil om strategien virkelig har så store positive effekter som først antatt.

Tidlig kritikk av strategien gikk blant annet på at bruken av historiske europeiske byer som ideal kan virke romantisk og naivt (Welbank, 1996). Andre hevdet at det var lite sannsynlig at folk skulle ønske å bo i en tett bykjerne, når idealet i lang tid hadde vært å bo i større boliger i mer landlige områder. Tradisjonelt har eneboligen vært den foretrukne boformen. Denne kritikken har imidlertid forstummet når man har sett at urbanisme og byliv har blitt attraktivt, og det har de siste årene vært en større etterspørsel etter sentrale boliger.

Videre har kritikken i stor grad dreid seg om strategiens faktiske muligheter til å ivareta grøntområder. Hensikten har vært at byutviklingen skal være kompakt men ikke så tett at det går på bekostning av grønnstruktur og boligkvaliteten.

Når det gjelder forholdet til bærekraft har flere kritikere hevdet at det er miljøhensynet som i størst grad ivaretas i en kompakt by, og at strategien ikke nødvendigvis er like bærekraftig når det kommer til sosiale og økonomiske forhold. Det trekkes fram at strategiens antatte sosiale fordeler er usikre.

Smyth (1996) påpeker også viktigheten av at de sosiale hensynene ivaretas. Han mener at en kompakt byutvikling som kun er begrunnet ut fra hensynet til miljøet kan få alvorlige sosiale konsekvenser. Ved en slik utvikling endres byens sosiale mønster, og samfunnets sosialt vanskeligstilte kan bli presset ut mot byens randsoner (Smyth, 1996).

Man har også sett at funksjonsblandingen i kompakte byer kan medføre enkelte problemer når det gjelder lokale miljøforhold. Konfliktfylte funksjoner har tradisjonelt ikke blitt plassert i nærheten av hverandre, slik at for eksempel boligområder skånes for industri. I den kompakte byens tette arealer er funksjonsblanding et ønske. Av den grunn kan man i kompakte byer få flere konflikter, særlig når det gjelder lokal forurensing.

5.5 Kompakt byutvikling som planleggingspraksis

I dag ser vi at dagens kompakte byer i mange tilfeller har utviklet seg på en annen måte enn det som var ideens visjon. Det er svært sjelden at det bygges helt nye byer, og kompaktbyen må derfor implementeres i eksisterende bystruktur. Ideen om en kompakt by har utviklet seg til en form av fortetting og intensivering.

Forholdet mellom den kompakte byen som visjon og som praksis er bant annet diskutert av Williams og Burton (1996). I sin artikkel kritiserer forfatterne det at den kompakte byen presenteres som en modell eller en ferdig løsning. I praksis vil det være vanskelig å bygge en slik ideell urban form uten at man bygger et helt nytt byområde. I de fleste situasjoner vil målet om en mer kompakt by kun nås gjennom fortetting av de eksisterende strukturene.

I rapporten som tar for seg boligfortettingen i Oslo definerer Guttu (1997) m.fl begrepet fortetting på denne måten: «Fortetting omfatter all byggevirksomhet innenfor dagens tettstedsgrenser som fører til en høyere eller mer effektiv arealutnyttelse.» Det blir i den samme rapporten også vist til ulike former for fortetting som for eksempel: -intensivering av arealbruk, fradeling av tomt og bygging av nytt hus, rivning/nybygging.

Intensivering av en by kan skje gjennom intensivering av bygningsstrukturen eller gjennom intensivering av aktiviteten i byen. Når bygningsstruktur intensiveres, vil det si at eksisterende bygningsmasse videreutvikles og fortettes, at eksisterende bygninger deles opp i flere seksjoner, eller bygges på, eller at områder som tidligere ikke har vært i bruk bygges ut. Dersom aktiviteten i et område intensiveres økes bruken av eksisterende bygninger, og også antall mennesker som bor i et område (Williams m.fl. 1996).

Fortetting kan ha negative effekter ved at grøntstruktur bygges ned, man får uheldige trafikkbelastninger og redusert bokvalitet, samtidig som utviklingen kan forstyrre byens særpreg, kulturhistoriske elementer og landskapstrekk (Guttu m.fl.1997). Men på den annen side finnes det eksempler hvor fortetting og intensivering av ubrukte områder har vært med på å gjøre et område mer populært og levende (Williams m.fl.1996). Fortettingspraksisen i blant annet Oslo og andre større byer har påvirket bystrukturen, arkitekturen, grøntstrukturen og boligkvaliteten. Grøntområdene har blitt «gråere» med en større andel av blant annet asfaltflater. De sammenhengende grøntområdene har også blitt mer oppdelt,

og grøntområdene er mer en halvert i gjennomsnittsstørrelse. Samtidig er byenes innslag av vann, som for eksempel åpne bekker redusert. De siste 12 årene har Oslo mistet 4500 dekar med grøntarealer.

På samme tid har økt urbanisering gjort byliv mer attraktivt, og flere mennesker har ønsket å bo i byene. Dette har ført til at etterspørselen etter sentrale boliger har økt. Utbyggingen har i stor grad vært markedsstyrt, og for å få høyest mulig økonomisk gevinst har utbyggerne ønsket å bygge tett.

5.6 Strategiens fotfeste i norsk politikk

Den kompakte byen er i store deler av Europa ansett som et godt virkemiddel for å skape et mer bærekraftig samfunn. Strategien er også nedfelt og implementert i både internasjonale og nasjonale retningslinjer og politikk. Med bakgrunn i bærekraftig utvikling ble kompakt utvikling tydelig anbefalt av EU-kommisjonens strategi dokument «Green Paper on the Urban Environment» i 1990. Dokumentet er ikke lovgivende, men har likevel hatt en betydelig påvirkning på diskusjonen om kompakte byer og bærekraftig utvikling (Welbank, 1996).

I Norge er fortetting utpekt som strategi for videre byutvikling, noe som i første omgang ble presentert i St.meld. nr. 31-1993, « Den regionale planleggingen og arealpolitikken». Utviklingsstrategien ble deretter anbefalt i St.meld. nr.23-2001/02, «Bedre miljø i byer og tettsteder» (Miljøverndepartementet, 2002). I Miljøverndepartementets veileder «Fortetting med kvalitet» fra 1998, fremheves kompakt byutvikling som gunstig spesielt med tanke på bærekraft.

Videre har strategien blitt fremhevet blant annet i de rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal – og transportplanlegging (Miljøverndepartementet, 1993). Her legges det vekt på sammenhengen mellom utbyggingsmønster og transportbehov. Det anbefales en kompakt byutvikling hvor utbygging lokaliseres nær kollektivknutepunkt, for å underbygge kollektivtransporten. Det samme argumentet føres videre i St.meld. nr. 34-2006/07 « Norsk klimapolitikk» (2007). Med bakgrunn i dette har mange norske kommuner satset på en kompakt byutvikling.

6.0 Miljøkommunen Kristiansand

Nyliberalismen og New Public Management har hatt en betydelig innvirkning på både institusjoner og aktører i areal – og transportplanleggingen. Det har skjedd en endring fra styring i et regulativt hierarki til en mer forhandlingsbasert praksis og nettverksmekanismer (Røsnes 2005). I praksis har dette vært en endrings – og læringsprosess der politikerne og planleggerne har utprøvd handlingsrommet. Samtidig med at politikerne har tilpasset seg en mer markedsstyrt virkelighet så har kommunene tilpasset sin organisasjon til de nye utfordringene.

Tre elementer er sentrale i en bymodell. Det er bebyggelsesstruktur, transportstruktur og bebyggelseskontroll. Byutvikling kan sees på som en interaksjon mellom bebyggelsesstrukturen og transportstrukturen.

Aktiviteter i bebyggelsen skaper behov og etterspørsel etter forflytning og transportstrukturen gir tilgjengelighet og mulighet for forflytning (transport). Det hersker et gjensidig avhengighetsforhold mellom bebyggelsesstrukturen og transportstrukturen. Denne avhengigheten er avgjørende for byens romlige utvikling. Bebyggelseskontrollen påvirker begge strukturer og kan brukes aktivt eller passivt til å styre endring og transformasjon, avhengig av politikernes syn på intervensjon i planlegging og utviklingsprosesser.

Det har vært en bred enighet om at mer kompakte og tettere byer tilrettelegger for økt bruk av miljøvennlige transportformer. Ulike myndigheter har derfor laget forskrifter og veiledninger. Modellen for en bærekraftig byutvikling er å bygge den gode og tette by ved å samordne areal – og transportpolitikken i håp om at transportomfanget med bil reduseres og kollektivtransporten økes (Næss, 2006). En slik politikk kan møte en rekke motstridende krefter. Kanskje den viktigste drivkraften er hvor vi velger å bo og hvor vi velger å arbeide. Den utstrakte og raskt økende arbeidspendlingen med bil er et resultat av folks tilpassing til bolig- og arbeidsmarkedet. Areal- og transportplanleggingen påvirker bare noen av faktorene som driver denne utviklingen. På 1990-tallet erkjente Kristiansand denne utfordringen og la opp planleggingen deretter for å få til en mer bærekraftig planlegging og tilrettelegging.

Figur 3: Kristiansand miljøbyprogram.

<i>Helhetlig planlegging</i>	<i>Framfor</i>	<i>Bit for bit-planlegging</i>
<i>Mer konsentrert byutvikling og fortetting</i>	<i>Framfor</i>	<i>Videre byspredning, økende arealbruk og økende transportbehov</i>
<i>Kollektivtransport og gang/-sykkel-transport</i>	<i>Framfor</i>	<i>Ensidig tilrettelegging for bil</i>
<i>Levende og innholdsrikt bysenter og bydelssentra</i>	<i>Framfor</i>	<i>Kjøpesentra ved hovedvegene</i>
<i>Levende nærmiljø og lokalsamfunn med daglige gjøremål og tjenester i gangavstand</i>	<i>Framfor</i>	<i>Tilfeldig spredning av tjenester og fritidsaktiviteter basert på bilbruk</i>
<i>Parker og strandarealer for rekreasjon</i>	<i>Framfor</i>	<i>Barrierer mellom boliger og sjø- og grøntområder</i>
<i>Føre var-prinsippet</i>	<i>Framfor</i>	<i>Avgjørende tiltak i ettertid</i>

Selv om man har lagt opp planleggingen for å bli mer bærekraftig så er ikke Kristiansand i dag blitt en tettere by. Antall innbyggere pr.km² er sunket fra 1990 til 2012. Tettstedsarealet er økt med 59 % og befolkningen med 50 % i samme periode. En trendframskriving til 2025 viser at det ikke er usannsynlig at tettheten vil fortsette å synke. Byen har derfor en stor utfordring når målet er å øke tettheten så mye at tilgjengeligheten og attraktiviteten til kollektivsystemet forbedres betydelig.

Tabell 3: Befolkning og tettstedsareal 1990-2012, framskriving til 2025. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

	1990	2000	2005	2009	2012	2025
Tettstedsareal(km ²)	25.9	35.61	36.92	39.13	41.20	50.0
Tettstedsbefolkning	53 414	69 323	76 672	77 203	80 079	88 000
Befolkning pr.km ²	2062	1947	2077	1973	1944	1760

Tabell 4: Reisemiddelfordeling i Kristiansand, andel av antall reiser. Dataene for reisemiddelfordeling i 2005 og 2009 er hentet fra TØI-rapport 1214/2012: Reisevaneundersøkelse for Agderbyen 2009. Dataene til og med 2014 er innhentet i forbindelse med rapport til Samferdselsdepartementet om oppfølging av belønningsavtalen utarbeidet av ATP-sekretariatet.

År	Til fots	Sykkel	MC/moped	Bilfører	Bilpassasjer	Kollektiv	Annet	Sum
2005	21	7		49	12	8	3	100
2009	21	8		48	13	7	3	100
2013/ 2014	20	9	1	53	8	8	1	100

Vi ser at gange har gått litt ned, mens sykkel stiger jevnt. Kollektiv er tilbake på 2005-nivå. Gange, sykkel og kollektiv samlet har økt fra 36 % i 2005 og 2009 til 37 % i 2013/2014. Sum bilfører og bilpassasjer ligger konstant på 61 %, men flere kjørte alene i bilen i 2013/2014.

Tabell 5: Antall busspassasjerer.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Endring 2013-2014	Endring 2009-2014
Bussmetroen	3 160 888	3 237 120	3 267 823	3 381 113	3 537 232	3 668 264	+3,7%	16,1%
Andre ruter Kr.Sandsreg.	4 243 115	4 358 323	4 359 024	4 352 714	4 557 164	4 759 481	+4,4%	12,2%
Alle ruter	7 404 003	7 595 443	7 626 847	7 733 827	8 094 396	8 427 745	+4,1%	13,8%

Fra 2009 til 2014 har busstrafikken økt med 13,8 %. Økningen i 2014 var 4,1 %.

Satsing på kollektivtransport er en viktig del av miljø-satsingen i Kristiansand og her spiller Bussmetroen en viktig rolle. Bussmetroen ble startet 18.august 2003 og har hatt en kraftig vekst i hele perioden. Det skyldes flere årsaker. Den årlige befolkningsveksten både i Kristiansand og Kristiansandsregionen er stor. Det er en faktor som øker potensialet for bussbruken.

Bygging av kollektivfelt på E 39 og på Vågsbygdveien har bidratt til å skape sammenhengende busstraseer. Dette har forbedret bussens fremkommelighet vest for byen radikalt. Satsinga på nye kollektivfelt og etableringen av kollektivgater i Kvadraturen, samt oppgradering av bussholdeplasser har gjort bussen mer attraktiv. Man har også redusert antall langtidsparkeringsplasser i Kvadraturen og kommet med nye parkeringsvedtekter med maksimumsgrense for antall p-plasser i stedet for minimumsgrense. Innføringen av rushtidsavgift for å redusere bilbruken har hatt en betydelig effekt etter at den ble innført. Gjennom rushtidsavgiften for man også statlige belønningsmidler til kollektivtrafikk. Det er også investert i det som kalles for « Park and ride-anlegg», eller innfartsparkering. På «Park and Ride-anleggene» parkerer man gratis. Hovedpoenget med disse anleggene er å gjøre det enklere å ta bussen, redusere klimautslippene og kjøringen til byen. Dette er parkeringsanlegg med bussforbindelse til byen. For å få enda flere til å ta bussen har man lagt opp til en langsiktig arealpolitikk der man satser på en tettere by og utbygging langs bussmetroen og andre kollektivakser.

For 20 år siden hadde Kristiansandsregionen tre store bedrifter som nærmest kan kalles som «hjørnesteinsbedrifter». Det var Falconbridge, Elkem Fiskaa og Hunsfoss. Imidlertid ble framtidsutsiktene for disse bedriftene sett på som svært usikre og bekymringene var store.

Hunsfoss Fabrikker gikk konkurs i 2011 og de gamle fabrikklokalene ble kjøpt opp av Hunsfoss Næringspark som har skapt ny aktivitet på stedet.

De to andre bedriftene har gjennomgått store omstillinger og blitt veletablerte bedrifter med forholdsvis lyse framtidsutsikter. Det gjelder Glencore Nikkelverk, som tidligere het Falconbridge, og Elkem Solar. Disse to bedriftene inngår i, og er eid av, store konsern som opererer på verdensmarkedet. I tillegg er det vokst fram betydelige bedrifter innen oljeservice-industrien som National Oilwell og Aker Solutions med flere og man har et næringsliv som er generelt optimistisk. Felles for disse bedriftene er at de konkurrerer på internasjonale markeder. Endring i verdensmarkedet kan dermed i betydelig grad direkte påvirke Kristiansand Kommune og innbyggerne. Politikerne er derfor lydhøre når dette internasjonale pregede næringslivet ønsker gode boligområder, god tilgang til fritidsområder både ved sjø og innenlands, god kapasitet på vegnettet uten køer og gode internasjonale flytilbud. Man har i lengre tid prøvd å få bygget ut Kjevik Flyplass og etablere ny adkomstvei. Den areal- og transportpolitikken som har vært ført er preget av disse ønskene og behovene.

Nyliberalismen og New Public Management har påvirket både sentrale og lokale myndigheter ved praktisering av plan -og bygningsloven. Kristiansand er blitt styrt av Høyre og KrF med støtte av Venstre og Frp i flere tiår. I de senere årene har også Ap i varierende grad vært et støtteparti for partier som ønsker mer deregulering og markedstilpasning. Lokale byggmestere drev på 1990-tallet kampanje mot bygningsadministrasjonen som de hevdet hindret og fordyret boligbyggingen. Fortettingspolitikken bidro i tillegg til at det tradisjonelle markedet for småhus ble redusert og blokkbebyggelse i sentrum ble prioritert, noe som krevde større entreprenørfirmaer. Fortettingspolitikken ble droppet og politikerne lovte mindre planbyråkrati og mer marked.

I perioden etter 1992 har man fått et stadig økende antall private reguleringsforslag. Det har sammenheng med at Kristiansand kommune har overlatt en stor del av styringen av arealdelen til private. De private reguleringsforslagene er gjerne forhandlet fram med sentrale aktører før de fremmes. Dette er en endringsprosess som er lik den Patsy Healy (2006) omtaler: *“ In many of Europes planning systems, the formal machinery for articulating strategies has become discredited and formal systems have ceased to be the key areas and procedures for spatial strategy-making. This new impulse towards strategic planning has*

however been taking place rather informally, beyond the formal arenas provided by the planning system itself.”

På denne måten oppstår det også et samspill mellom de ulike strukturene, institusjonene og aktørene som gir en læreprosess hvor erfaringer fra et komplisert prosjekt tas med til neste. Man har hatt flere offentlige og private samarbeid for å kunne gjennomføre store prosjekter som for eksempel Kilden og Tangen. I motsetning til Operaen i Oslo og København ble det ved Konserthuset Kilden etablert et parkeringshus med 400 p-plasser. Dette samsvarer ikke helt med de planer bystyret har vedtatt og med rikspolitiske retningslinjer for en samordnet areal- og transportplanlegging.

Den tidligere hierarkiske, offentlige styringen (government) har gjennomgått store forandringer de siste tjue/tretti årene. Planleggingshistorien i Kristiansand har røtter langt tilbake i tid. En tradisjon hvor planen ble benyttet til å styre utviklingen. Utover 1980-tallet svekkes styringsevnen og prosessen blir viktigere. Troen på offentlige fellesskapsløsninger svekkes og flere aktører deltar i prosessene. Governance er et begrep om denne utviklingen der det offentlige blir en blant mange deltakere som kan påvirke styrings- og endringsprosessene. Et eksempel på et governance-prosjekt er E-18 prosjektet som var et direkte samarbeid mellom Statens vegvesen og kommunen, men med nær kontakt mellom næringslivet, media og viktige aktører og opinionsdannere.

Byen har blitt mer og mer påvirket av at både arbeid og hjem lokaliseres i forhold til effektive transportkorridorer og det har vært et viktig argument i reguleringen av Bjørndalen til boligformål. Det har vært en sterk økning i pendlingen over kommunegrensene og en dreining i lokalisering av arbeidsplassene til knutepunkter langs hovedveiene.

Bilavhengigheten og bilbruken har økt i Kristiansand med den følge at også energiforbruket og utslippene av klimagasser øker. Det har ført til store utfordringer for å få til en bærekraftig utvikling.

(Det har gjennom årene blitt påpekt flere svakheter med Statistisk sentralbyrås tall på kommunale klimagassutslipp, både når det gjelder usikkerhet i metodene og datagrunnlaget for statistikken. Når det gjelder utslipp fra private biler er det blant annet vanskelig å skille mellom lokal trafikk i kommunene og gjennomfartstrafikk. Man vil få en statistikk som er

upresis. Derfor har SSB foreløpig valgt å avslutte statistikken. Som en følge av det er det i denne oppgaven ikke noen tabell over klimagassutslippene fra private biler).

7.0 Analysedel

7.1 Medvirkning

I dette prosjektet evalueres medvirkning og involveringsprosesser i planprosesser som er styrt av reglene i plan- og bygningsloven av 25.juni 2010. Vurderingskriteriene avgrenses til deltakelse i planprosesser knyttet til arbeidet med kommuneplan, kommunedelplan og reguleringsplaner, jfr. Plan -og bygningsloven

Planlovutvalget gir i sin første delutredning (NOU 2001) en definisjon av medvirkning slik: «Med medvirkning menes enkeltpersoners og grupperes rett til å kunne delta i og påvirke beslutningsprosesser. Medvirkning betyr at innbyggerne i et samfunn er med på selv å planlegge sin fremtid.»

Jeg sidestiller i hovedsak begrepene medvirkning, involvering og deltakelse.

Medvirkning er i plan – og bygningsloven regulert gjennom et samspill mellom den generelle prinsippbestemmelsen i § 5 og de mer detaljerte saksbehandlingsbestemmelsene for hver enkelt planform.

Reglene om medvirkning finner vi i plan – og bygningsloven § 5-1. I lovkommentaren står det « alle som utarbeider og fremmer planforslag har en plikt til å legge til rette for aktiv medvirkning. Det vil si at plikten til å sørge for en tilrettelegging for aktiv medvirkning skal være den samme enten det er planmyndigheten selv, andre myndigheter eller private som utarbeider planforslaget. Imidlertid påhviler det kommunen som planmyndighet en særskilt plikt og oppgave med å påse at kravet om tilrettelegging for medvirkning er fulgt der andre myndigheter og private har utarbeidet planforslaget.»

Plan- og bygningslovens formålsparagraf § 1-1, første, fjerde og femte avsnitt gir følgende føring og prinsippbestemmelse om medvirkning:

-Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner.

-Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.

-Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges opplevelsesvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.

Medvirkning og bred deltakelse i samfunnsplanleggingen er et viktig virkemiddel for å sikre nasjonale- og lokale fellesverdier og grunnleggende levekår. Medvirkning i planleggingen bidrar til demokratisk innflytelse i samfunnsutviklingen og representerer den sosiale dimensjonen i målet om bærekraftig utvikling. Bestemmelsene legger til grunn prinsippet om at nåværende generasjon må søke å overlevere samfunnet videre i minst like god eller bedre stand til neste generasjon. Prinsippet om universell utforming skal legges til grunn i all plan- og byggevirksomhet, og hensynet til den enkelte, samfunnet, fremtidige generasjoner og barn og unges interesser og opplevelsesvilkår skal vies særlig oppmerksomhet.

Reglene om medvirkning finner vi i plan – og bygningsloven § 5-1. I første avsnitt står det: «Enhver som fremmer planforslag skal legge til rette for medvirkning.» Medvirkning gjelder alle planprosesser, men forutsettes tilpasset den aktuelle plantypen og forutsetninger. Tilsvarende gjelder for regionale planstrategier, men for utarbeidelse av den kommunale planstrategien er åpen medvirkning kun en anbefalt prosess. Ivaretagelse av medvirkning i planprosessen gjelder også privat planvirksomhet.

I de planer som har vesentlige virkninger for miljø og samfunn er aktiv medvirkning fremhevet som et tiltak i seg selv, men også for å fremme en holdbar utvikling, jf. blant annet pbl. § 1-1 og 4-1. i planleggingen gis det oversikt over hvilke interesser og hensyn som kan bli eller er berørt og sikres tilpasset medvirkning, slik at berørte kjenner rammene for å

påvirke planene. Åpen og likeverdig tilrettelegging for medvirkning fra de ulike interessegruppene tilfører også prosessen tilstrekkelig kvalitetsbaserte innspill til planene. De formelle skritt som beskrives i reglene om behandlingen av de enkelte plantypene er å anse som minstekrav til saksbehandling og medvirkning.

I plan og bygningsloven § 5-1, første avsnitt andre setning står det « kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.» Medvirkning og åpen deltakelse i planprosessen gjelder uavhengig om planforslagstiller er offentlig eller privat, men det er planmyndigheten som er ansvarlig for å sikre at medvirkning i planleggingen er utført.

I godkjenningen av medvirkningsopplegget fra den private forslagsstiller skal kommunen sikre at aktivitetsplikten er tilfredsstillende gjennomført og dokumentert. Det skal blant annet kunne vises til gjennomført medvirkningstiltak, hvordan ulike deltakere ble trukket med og hvilke metoder som ble benyttet. Planmyndigheten skal i fremstillingen av planforslaget formidle hvordan innspillene fra de ulike interessene er reflektert (forskrift om konsekvensutredninger§7).

Etter pbl.§ 3-2 har alle offentlige organer rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres sakfelt eller deres egne planer og vedtak, og gi planmyndighetene informasjon som har betydning for planleggingen. Det er viktig at alle lokale, regionale og statlige føringer med betydning for prosessen og resultatet blir synlig på et så tidlig tidspunkt som mulig, slik at planprosessen fremstår i størst mulig grad forutsigbar og effektiv. Dette er i samsvar med offentlige myndigheters ansvar for aktiv bruk av planprogrammet, jf. 4-1.

I lovens § 5-1, andre avsnitt står det: «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.»

Utover alminnelig tilrettelegging av medvirkning, gjelder tilpasset medvirkning for grupper og personer som har særlig tilretteleggingsbehov for deltakelse.

Enhver som fremmer planforslag skal legge til rette for medvirkning for alle berørte på mest mulig like vilkår. Det betyr at når det inviteres til medvirkning legger man til grunn universell

utforming som strategier for inkludering av berørte i prosessen. Bestemmelsen støtter opp om den utfordringen som ligger i å oppnå deltakelse fra interesser og hensyn som ikke har klare talspersoner gjennom etablerte organisasjoner, eller andre berørte som krever spesiell tilrettelegging for å si sin mening.

Barn og unge er særlig fremhevet som en gruppe som må tas særlig hensyn til. Andre grupper kan være personer med nedsatt funksjonsevne, mennesker som ikke behersker norsk språk, nasjonale minoriteter mv. For grupper som er berørt, men som ikke kan delta direkte, må private forslagsstillere og planmyndigheten søke opplegg som er utformet slik at også disse gruppene kan delta. Etter lovens § 3-3 skal kommunestyret sørge for å ha en ordning som ivaretar barn og unges interesser i kommunal planlegging. Kommunale og fylkeskommunale råd for funksjonshemmede og regionale og lokale brukerorganisasjoner kan også være viktige aktører.

Medvirkning i planlegging kan oppfattes på flere måter. Kanskje den enkleste og mest velkjente modell for medvirkning består av en skala, med liten grad av fravær av medvirkning på den ene siden og stor grad av maktoverføring så som borgerstyring/beslutningsrett som den andre ytterligheten.

Prosesser med liten grad av medvirkning preges mest av enveis informasjon fra planmyndighetene til publikum (av typen offentlig ettersyn) om hva planforslaget består av, med en formell invitasjon til å gi tilbakemelding (top-down prosesser). Planforslaget er laget «på toppen» og skal til en viss grad forsøkes forankret nedover. Med sterk borgerstyring, er medvirkning preget av en sterk «bottom-up» prosess, hvor forslaget til byutvikling utvikles av grupper med beboere, og den formelle beslutningsprosessen kan oppfattes som en ren formalitet etter at debatten allerede er avklart i det offentlige rom.

Figur 5: Skala for grad av medvirkning.

1. Offentlighet: Planprosess med kun annonsering i aviser/nett+tilskrivning med brev. Kun lovens minstekrav.	2. Informasjon: Planprosess som legger opp til info.skriv, brosjyrer, avisartikler, radio, åpne møter.	3. Diskusjon: Planprosess med sporadiske møter med berørte interesser, rådgivende grupper, folkemøter og avisdebatt	4. Medbestemmelse: Planprosess med aktiv bruk av arbeidsgrupper av berørte interesser, aktive virkemidler for debatt og innspill.	5. Beslutningsrett: Planprosessen ga berørte beslutningsrett over planutforming (i større eller mindre grad).
---	---	--	--	--

Figur: Arnstein, S (1969).

1. Offentlighet:

Beskriver planprosessen som kun forholder seg til det vi kan kalle lovens minimumskrav, dvs at planene blir annonsert ved oppstart, høring og vedtak, de blir lagt ut til offentlig ettersyn. For kommuneplaner og kommunedelplaner blir kun berørte etater og organisasjoner tilskrevet og for reguleringsplaner blir kun eiere/fester i planområdet tilskrevet. Alle dokumenter i plansaken er offentlige, men det kreves en aktiv oppsøking av informasjon. Det tilrettelegges ikke for aktiv deltakelse, men ressurssterke aktører vil ha mulighet til å oppsøke informasjon og i første rekke gi skriftlige merknader til planforslaget.

2. Informasjon

Beskriver en planprosess der planmyndigheten legger opp til et mer aktivt informasjonsopplegg, men stadig preget av mer vekt på å informere eller innhente informasjon, enn å komme i aktiv dialog. Informasjonene kan være begrenset til forhold som forslagstiller eller kommunen ønsker skal profileres utad, eller mer utvidet til at forslagstiller skaffer den informasjon som borgerne trenger eller ønsker. Eksempler på det første er pressemeldinger, brosjyrer og info-kampanjer. Informasjonskvaliteten høynes med for eksempel planutstillinger, og å delta på møter der planforslag legges fram og forklares, eller det framlegges egne utredninger i forhold til deltemaet som etterspørres. Kommunen ønsker også informasjon fra berørte, men ofte mer knyttet til faktainformasjon og kartlegging av for eksempel bruken av områder. Spørreundersøkelser og intervjuer kan være eksempler på det siste.

Det åpnes noe mer aktivt for å få tilbakemeldinger på planforslag og en forsøker å gi berørte tilpasset informasjon slik at de er i stand til å ivareta sine interesser.

3. Diskusjon:

Her legges det opp til mer aktiv samråd med berørte parter der planleggerne vektlegger å få informasjon og synspunkter fra de berørte, ikke kun å gi informasjon ut. Forslagsstiller ønsker debatt for også å få inn nye synspunkter eller avdekke konflikter som kan skape problemer for senere gjennomføring. Det legges opp til samrådsmøter med organisasjoner og foreninger. Det kan også brukes teknikker for mer systematisk å innhente synspunkter, brukerundersøkelser, nettbaserte tilbakemeldingsmuligheter og lignende.

Hensikten her er at gjennom å sette planforslaget under debatt, kan en få innspill som forbedrer planen eller letter plangjennomføringen. Teknikker her er ofte folkemøter, egne møter med berørte interessenter, rådgivende grupper, avisdebatter.

4. Medbestemmelse:

Dette beskriver en medvirkningsform som legger opp til stor grad av aktivisering av berørte for at de berørte skal kunne være med å utforme planen dvs. gis større eller mindre grad av medbestemmelse over planarbeidet. Det legges opp til bruk av arbeidsgrupper og forskjellige former for verksteder. Det er helt grunnleggende at når berørte inviteres på omfattende medvirkningsprosesser så er det helt avgjørende at de også blir gitt mulighet til å påvirke resultatet. Hensikten med arbeidsformen er blant annet å få til dialog som både utvider handlingsrommet, finner alternativer og kan være med å skape konsensus. Det skal være en læreprosess for alle parter.

Medvirkningsformen er krevende i og med at det må legges opp til samhandlingsarenaer der partene må sette av tid og ressurser til å arbeide seg gjennom saksfeltene.

5. Beslutningsrett:

Her legges det opp til medvirkningsprosesser der det avgis beslutningsrett til aktørene i prosessen. Dette enten i form av at politisk besluttende organ har bestemt at innenfor nærmere angitte rammer så skal utfallet av medvirkningsprosessen bestemme planinnholdet (former for delegert beslutningsrett overfor detaljutforming), eller at besluttende myndighet sier at et klart, omforent råd får være bestemmende for deres vedtak (former for politisk forpliktende oppfølging).

7.2 Lokal Agenda legger vekt på medvirkning og bærekraft

Lokal Agenda 21 (LA-21) er en oppfølging av FNs miljø og utviklingskonferanse i Rio i 1992. Et overordnet mål i LA-21 er at planlegging skal være forankret både i et bærekraftig og et demokrati perspektiv. LA-21 handler om medvirkning som et virkemiddel til å ansvarliggjøre befolkningen, næringsliv og politikere i forhold til målene om bærekraftig utvikling. LA-21 kan sies å utvide medvirkningsbegrepet. I vanlige medvirkningsprosesser etter plan – og bygningsloven oppfattes befolkningen som objekter, det vil si de er utsatt for en planprosess som de eventuelt kan respondere på, men i et LA-21 perspektiv oppfattes befolkningen som subjekter, det vil si at de er selv ansvarlige for sitt eget miljø. LA-21 tankegangen utvider slik sett medvirkningsbegrepet (Nyseth og Aarsæther, 2002).

7.3 Tidsbruk

Fra oppstart til vedtak tok det i denne saken 3.5 år. Det har ikke vært fokus på tidsbruken i denne saken. Men tidsforløpet av plansaker er viktig ut fra at omfattende medvirkningsprosesser ofte krever tid. Ved lange tidsløp mellom medvirkning og sluttbehandling/gjennomføring kan ofte de faktiske forholdene endre seg. En kan da risikere at det som ble resultatet av medvirkningsprosesser, blir utdatert (eller kanskje også glemt) og at sluttresultatet ikke lenger oppfattes som uttrykk for det som var fokus i tidligere medvirkningsprosesser.

7.4 Analyse av medvirkningsforløpet

De forskjellige fasene er i figuren under forenklet til tre faser:

Forarbeid - Forberedelse for planlegging før oppstart av konkret plan blir annonsert-utleggelse av planprogram.

Planarbeid – planlegging mellom oppstartsannonse og fram til førstegangs utleggelse.

Formell behandling – Planarbeid fra og med utleggelse til offentlig ettersyn og fram til vedtak av plan. Som utgangspunkt for en evalueringsmodell sammenfatter figuren under grad av involvering i forhold til fasene i planarbeidet.

Grad av involvering	Faser i planleggingen		
	Innledende planarbeid-før planprogram	Planutarbeidelse.Fram til 1x behandling	Høring av planforslag – Formell behandling
offentlighet			
informasjon			
Diskusjon		Bjørndalen	
Medbestemmelse			
Beslutningsrett			

Figur 6: Grad av involvering i forhold til faser i planleggingen.

Planen: Planarbeidet ble igangsatt i juni 2007 og godkjent 8.desember 2010.

Medvirkningsopplegget: Det har blitt arrangert åpne folkemøter på Prestheia Skole og to møter med områdets velforeninger. Der temaet var arealdelen og satsingsområdene.

Etter tøff strid og heftig debatt åpnet politikerne for at den dyrkede marka ved Bjørndalen kunne bebygges. Utbyggingen ble vedtatt med 27 mot 26 stemmer. H, Frp og AP stemte for og var i følge informanter i bystyret imot administrasjonens anbefaling.

Dette kan ha bidratt til at utbyggingsvedtaket har blitt såpass konfliktfylt og at gjennomføringen av planen ikke har gått så raskt som ønsket sett fra utbyggernes side.

Evalueringsinntrykket er at alle relevante parter var involvert i arbeidet med reguleringsplanen for Bjørndalen. Medvirkningsopplegget har fått fram stort engasjement blant aktørene. Mens de fleste sier seg godt fornøyd med måten medvirkningsprosessene har vært arrangert på, pekes det samtidig på at enkelte beboere i området opplever at muligheten for reell innflytelse har vært liten. Deltakerne har fått tilbakemelding på hvordan innspillene er blitt behandlet.

Konklusjonen når det gjelder medvirkningsopplegget for reguleringsplanen for Bjørndalen er at den til tross for konfliktene befinner seg på skalaen mellom diskusjon og medbestemmelse.

Det er i tråd med den politiske og administrative ambisjonen for medvirkningsopplegg. Selv om det er påpekt noen forbedringsbehov, særlig når det gjelder synliggjøring og grad av innflytelse på det endelige reguleringsforslaget så ble medvirkningsopplegget planlagt og gjennomført på en god måte.

Evalueringsinntrykket er at prosessen ble håndtert på en god måte, der det var stor åpenhet og mange muligheter for påvirkning av enkeltsaker. Spørsmålet er om medvirkningsopplegget kunne vært organisert på en måte som ga større uttelling for de berørte som brukte mye energi på å påvirke planene. Man hadde et omfattende opplegg for medvirkning med metoder der forslagstilleren fremstiller sine analyser og argumenter og ba om kommentarer fra de berørte.

7.5 Grad av medvirkning

Reguleringsplanen for Bjørndalen kan karakteriseres som diskusjonstypen. Denne medvirkningsformen er ofte å foretrekke når et planforslag legges ut til høring, dvs at

rammene er et konkret forslag som skal debatteres. Denne medvirkningsformen brukes både under planarbeidelsen ærlig når et planforslag begynner å ta form eller under den formelle høringsrunden da det foreligger et konkret forslag eventuelt med alternativer. Ofte gir diskusjonene grunnlag for administrasjonens innstilling til politikerne. Evalueringen av reguleringsplanen for Bjørndalen viser at det har oppstått uenigheter om rammene for medvirkningsopplegget. Ikke alle deltakerne opplevde at det var mulig å endre forslag. Noen av deltakerne opplevde at de ble invitert til å diskutere noe som i realiteten var avgjort.

Det er blitt lagt opp til stor grad av involvering fra de berørte, enten i form av åpne høringsmøter, åpne kontordager, medvirkningsverksteder og forskjellige typer informasjonsskriv. Planmyndighetene har lagt til rette for å få fram engasjement i større eller mindre grad. Kommunen og utbyggerne har invitert til medvirkningsarenaer eller de har stilt på møter andre har arrangert omkring planen.

7.6 Har medvirkningen virket?

En del av evalueringen var å undersøke om medvirkningen har vært reell. I hvilken grad har forslagsstiller vært lydhør overfor innspill og hvordan har de som har medvirket oppfattet sin rolle og mulighet til å påvirke?

Informantene har tatt stilling til en del forhold i medvirkningsprosessen og i hvilken grad de var tilfreds med disse. De ble spurt om i hvilken grad de mente at innspill førte til reell endring i planen? Fra politikerne ble det sagt: «Innspill og deltakelse fra innbyggerne har absolutt noe å si for utfallet av en reguleringsplan. Det er de som kjenner de lokale forholdene best. Det er ikke alltid de får oppfylt ønskene sine. Men innspillene deres blir lyttet til.» Utbyggerne legger også vekt på innspillene og synspunktene fra innbyggerne og interesseorganisasjoner: «Det er klart at lokalsamfunnet kan ha opplysninger som kan og må ha en innvirkning på planprosessen.»

De offentlige myndighetene som fylkeskommunen og fylkesmannen, er veldig godt fornøyd med deres mulighet til å påvirke: «Både kommunen og utbyggerne følger innspillene vi gir.

Vi har kommet med innsigelser i saken og fått gjennomslag. Utbyggerne har opptrådt på en ryddig og grei måte.»

«Det har vært flere møter med kommunen blant annet når det gjelder befarings- og avslutningsplaner. Vi er med i oppstarten av planen og offentlig ettersyn før kommunen gjør sitt endelige vedtak. Vi har også møte med utbygger, men da er også kommunen tilstede, slik at vi har en åpen dialog. Det er viktig at vi ikke blir mistolket.»

Også utbyggerne ser på innspillene fra velforeninger, innbygger og interesseorganisasjoner som svært viktig:

«Men i en slik prosess som ved utbyggingen i Bjørndalen er det innlysende at man underveis kan ha kryssende meninger. Det kan også skje at politikerne kontaktes for å oppnå tilfredsstillende løsninger. En reguleringsprosess er omfattet av gjeldene lover, forskrifter og lokalsamfunnets stemme er en del av denne prosessen.»

Utbyggerne har i forbindelse med prosjektet i Bjørndalen vært i kontakt med ansatte i kommunen, planetaten, representanter fra ulike kommunale aktører, møte i plenum med kommunalt ansatte, samarbeidsgrupper, politikere i planutvalget, byutviklingsstyret, i tillegg til gruppemøter i de ulike partiene. Her forteller en av informantene blant annet:

«Vi har opplevd et positivt samarbeid med de offentlige myndighetene.»

Fra en av politikerne kom det fram følgende erfaringer med utbyggere: «Utbyggerne har stor innflytelse. De fremmer saken og har møter med administrasjonen og en rekke utvalg og personer for øvrig. Da ender det kanskje med at de må endre planene sine. Noen ganger gjør de det. De er blant annet opptatt av å bygge tett. Det er ikke alltid at de hører. Når man fremmer en reguleringsplan så er man bundet til de overordnede planene som kommuneplanen og reguleringsplanen. Vi ser om planene deres er i tråd med de to nevnte planer. Utover det står vi fritt.»

De ansatte i kommunen mener at både utbygger og politikere har stor innflytelse når det gjelder utbyggingen.

Ut fra de som har deltatt på medvirkningsmøter eller jobbet med reguleringsplanen på annen måte har det likevel vært forskjeller i aktørgruppenes tilfredshet med forskjellige deler av planprosessen.

De ulike aktørene var jevnt over middels fornøyd med planprosessen. Politikerne er de som opplever at de i større grad kan påvirke endringer i planen. Utbyggerne er de som oppgir å være mest tilfreds med både mulighet for medvirkning og opplevelse av politisk og administrativ interesse for deres synspunkter. De som er minst tilfreds med prosessene rundt utbyggingen i Bjørndalen er de som er direkte berørte eller grunneiere og naboer.

En innbygger uttaler blant annet følgende om sine erfaringer med planprosessen:

«Jeg synes ikke vi har fått noe gjennomslag for våre synspunkter. Det ble fra politisk hold lovet at beboere, velforeninger og andre skulle tas med på råd når graden av utbygging skulle avgjøres i reguleringsplanen. Men det er stort sett utbyggerne som har fått ønskene oppfylt.»

Dette kan underbygge hypotesen som en fortolkning i lys av regimeteori og dagens måte å organisere planprosesser om at utbyggerne i større grad for gjennomslag for sine ønsker. Enten fordi at de i større grad kjenner plansystemet, bruker sitt nettverk og påvirkningskraft eller at det ligger til grunn et ønske fra kommunen om å få til en utbygging. De kreftene som er motstander eller sterkt kritisk til utbyggingen, vil slik sett oppleve mindre gjennomslag enn de som ønsker utbygging.

Ansatt i kommunen: «Innspillene fra lokalsamfunnet, som innbyggere og interesseorganisasjoner, er meget viktig. Det er veldig viktig at lokalsamfunnet har muligheter til å påvirke prosessen. Det er særlig viktig for kvaliteten på planen og for de som bor der. Alle skal få mulighet til å uttale seg. Velforeninger er veldig viktig og tas i stor grad hensyn til. De er mer opptatt av områdetes fellesinteresser. På individnivå er det ofte egeninteresser som gjelder. Det er ofte slik at de som engasjerer seg mest blir oftest mest hørt. Utfordringen er å få med alle grupper og ikke bare de taleføre. Folkemøter fungerer ikke alltid like godt. Noen snakker mer enn andre. Dialogmøter kan fungere bedre. Flere kommer til orde. Enkeltvis-dialog kan føre til mer gode innspill. Vi har erfaring med at enkeltpersoner og enkeltsaker kan ta litt mye oppmerksomhet.»

Det at det oppleves vanskelig å endre planen kan skyldes at reguleringsplanen i Bjørndalen som i likhet med mange andre, er relativt konfliktfylte. Mange har ønsker og ønsker endringer som seg i mellom ofte er motstridende. Hvis en part får igjennom en endring, skjer det ofte på bekostning av enn annen part.

7.7 Fortolkning i lys av regimeteori

Forslaget om å bygge et boligfelt i Bjørndalen ble drevet fram av kommunen i samarbeid med næringslivet. Prosjektet har likevel vært konfliktfylt ikke minst med tanke på at utbyggingen ble vedtatt med knappest mulig margin i bystyret. Regimeteori kan brukes for å forstå framdriften av store prosjekter og for å identifisere aktørene og maktperspektivet knyttet til prosjektet. Regimeteori kan belyse hvordan prosjektet har vokst fram og hvordan nettverksstrukturer er med på å forme prosjektet i lokalpolitikken. Ved å se på hvordan sentrale aktører har mobilisert støtte og tilført prosjektet ressurser vil man se hvorvidt man står ovenfor en vekstmaskin i Kristiansand.

Når man skal bruke regimeteori for å analysere prosjektet i Bjørndalen vil det være hensiktsmessig å dele prosessen inn i ulike faser koblet til teoriens begreper. Vedtaket om å etablere prosjektet i Bjørndalen er å ansees som et sentralt punkt i prosessen fra ideen ble lansert til i dag. I forkant av dette vedtaket har det utviklet seg en forståelse av at dette var et prosjekt kommunen ønsket å satse på. Hva kan være grunnen til at politikerne gikk inn for dette prosjektet og hva ligger til grunn for at man valgte Bjørndalen? Her vil det være relevant å se på hvilke aktører og argumenter som har skapt et forståelsesmessig hegemoni rundt nødvendigheten av å få prosjektet realisert.

7.8 Konturene av et regime

Forslaget om å bygge et boligfelt i Bjørndalen fikk etter hvert god oppslutning blant sentrale personer i kommunen. Samarbeidet mellom utbyggere og politikere var godt. De hadde jevnlig kontakt, både i formelle og uformelle settinger. Ved at både utbyggere, næringslivet og sentrale politikere i kommunen diskuterte forslaget om utbygging i Bjørndalen vil jeg

betrakte som en styringskoalisjon knyttet til Bjørndalen. Slik jeg ser det var argumentasjonen knyttet til noen få momenter som grønt arealer, høyden på byggene, antall boliger, støy og økende trafikk.

Det å bygge en «klimavennlig bydel» inngår i kommunens handlingsprogram og vil også kunne bidra til at man kan møte den demografiske utviklingen og samfunnsendringene som følge av eldrebølgen.

Argumentet var at prosjektet vil være med å bidra til at Kristiansand blir sett på som en moderne og innovativ kommune og en kommune som tiltrekker seg et mangfold av menneskegrupper som ønsker å bosette seg der. Dette er argumenter som kom fram allerede på idestadiet og med det har aktørene lyktes i å knytte argumentasjonen opp mot kommunens sentrale utfordringer. Næringslivet og politiske aktører fra kommunen ser på dette prosjektet som en stor fordel for byen. Dette prosjektet vil være et tegn på at byen utvikler seg og at det skjer store og positive ting. Samhandlingen mellom sentrale personer fra næringslivet og kommunen etablerte en forståelse av at man burde arbeide videre med dette alternativet.

Hvordan samhandlingen mellom aktørene har foregått før den endelige reguleringsplanen ble vedtatt er vanskelig å avdekke siden det ligger såpass langt tilbake i tid. Det som er klart er at aktørene fra næringslivet og representanter fra bystyret har brukt tid på å undersøke om ideen er realistisk. Disse aktørene har blitt enige om at saken burde utredes nærmere. Disse møtene mellom næringslivet og kommunale aktører er et uttrykk for at man er i ferd med å etablere en styringskoalisjon i regimeteoretisk forstand. Dette var starten på at kommunen og næringslivet formelt samhandlet mot et felles mål. Det begrunnes i den felles ideutviklingen hvor både kommunen og næringslivet deltok. Denne koalisjonen hadde kraft og kapasitet til å omdanne en ide til et konkret prosjekt. Disse møtene kan være et uttrykk for makten denne styringskoalisjonen hadde.

7.9 Samhandling fører til enighet

Disse personene representerer en rekke ressurser. De har nære bånd til hverandre og alle har påvirkningskraft i lokalsamfunnet. Jeg mener at aktørene sammen danner en

styringskoalisjon. Denne har blitt konkret gjennom en rekke handlinger og vil at kommune og næringslivet fra idefasen arbeidet sammen for å få utredet prosjektet. Prosjektet har hatt klare talsmenn innad i kommunen og i næringslivet, som ifølge regimeteorien har kraft gjennom sin institusjonelle tilknytning. En politiker i bystyret uttaler: «Innbyggertallet i kommunen øker mye hvert år. Et hensyn er utsikten til de som bor i området. Hva med alle de som ikke har tak over hodet, som førstegangsetablerere som ikke kommer inn på boligmarkedet.» En annen politiker uttaler: « Vi må tenke på fortetningspolitikken og at det er en fordel å bygge nær hovedveien og nær bussmetroen. Men det er viktig å legge til at dette er en sak med store dilemmaer.»

Hos fylkesmannen er man også positiv til utbygging: «Bjørndalen passer utmerket til byutviklingsformål. Vi har nærheten til E-18, nærheten til gode sykkelveier og nærheten til byen. Arealet passer utmerket i forhold til nasjonale krav til byutvikling. Men vi vil følge nøye med og vi vil gjerne være med å sikre en grønn korridor gjennom området. Vi må også innse at dette området er en del av byen og ikke en del av landbruket. Bjørndalen blir nokså uinteressant å bevare som dyrket mark i forhold til den strukturen vi får på framtidens landbruk.»

Oppslutningen rundt prosjektet ble etter hvert større. Det danner utgangspunkt for etablering av det forståelsesmessige hegemoniet som har utviklet seg i denne saken.

7.10 Skepsis blant enkelte politikere

Til tross for enigheten blant sentrale aktører var ikke forståelsen av prosjektet godt forankret i de politiske kretsene. Det var politikere som var skeptiske til om prosjektet kunne være for kostbart. Mye av skepsisen knyttet seg til om det ville være realiserbart å få finansiert denne store utbyggingen.

De nevnte aktørene arbeidet for at bydelen skulle bli befestet blant kommunens politikere. En informant utalte om prosjektet:

«Jeg sitter vel med et inntrykk av at det ikke nødvendigvis bestandig er i bystyret at vedtakene som blir fattet blir formet. En kan få et inntrykk av at det står en del sterke krefter

på yttersiden som presser på i visse politiske grupperinger». Sitatet illustrerer hvordan denne personen oppfattet hvordan koalisjonen påvirket politikerne til å få tro på prosjektet. Videre var også finansutredningen et avgjørende punkt for skeptiske politikere som ikke var fullt så entusiastiske til at bydelen var et realistisk prosjekt. Men først og fremst er det motstanden om å bygge ned grøntarealer som går igjen hos politikere.

En politiker uttaler i den forbindelse: « Kulturlandskapet på Bjørndalen har politikerne vært om i mange år, så skal vi snu med et pennestrøk. Dette området blir i kulturminneplanen, grøntstrukturplanen, ja i alle planer, omtalt som unikt og bevaringsverdig. Så kommer det noen utbyggere og presser på og bystyret snur. Forslaget fra administrasjonen i kommunedelplanen for Lund er i tråd med alle tidligere politiske vedtak, at Bjørndalen er et grøntareal av høyeste verneverdi. Nå opplever vi nye politiske signaler som sier at dette området bør bebygges med boligblokker og forretningslokaler.»

7.11 Mobilisering av støtte

For å kunne få gjennomslag i de politiske organ for ideen om ny bydel er det viktig med en utvidet koalisjon. Ved å involvere aktører med nødvendige ressurser ville prosjektet ha større sannsynlighet for å lykkes. Mobilisering av støtte er viktig i regimeteoretisk forstand, og illustrerer blant annet økt handlingskraft. Aktørers kontakt med offentlige organisasjoner som fylkeskommunen, fylkesmannen, vegvesenet og ulike interessegrupper ble fulgt opp med å argumentere for viktigheten av dette prosjektet. Den innsatsen fra næringslivet og kommunen har gitt resultater. Koalisjonens styrke til å sette dagsorden og mobilisere viktige støttespillere er viktig for å kunne vinne fram med slike prosjekter. Involveringen av disse organisasjonene har bidratt til at prosjektet kunne realiseres og det er med på å styrke koalisjonens troverdighet og handlingskraft.

Men flere mener at det var utbyggerne og entreprenøren som bidro til at prosjektet kunne sees som realistisk. Utbyggere med sin erfaring og nettverk og en entreprenør som hadde tro på prosjektet gjorde prosjektet overbevisende. Innen politikken er det avgjørende å ha et godt nettverk, og det kan anses som en personlig ressurs. Ifølge en av informantene er ofte nettverkene viktigere enn de politiske møteplassene, og siden utbyggerne hadde kontakter

både i bystyret og andre organisasjoner blir det vektlagt som en viktig årsak til realiseringen av prosjektet.

Gjennom sine nettverk, kunnskap og posisjon har utbyggerne og entreprenører ressurser i regimeteoretisk forstand og gjennom å drive lobbyvirksomhet vil man da kunne vinne tilhengere i bystyret for å få realisert prosjektet. Som en innbygger i Bjørndalen uttaler:

«Ved at man er ute å gå tur med hundene sine eller møtes ved et restaurantbord eller hvor det måtte være kan ha betydning for utfallet av et prosjekt.»

Alle i bystyret har ikke vært helt overbevist om prosjektet. En representant uttalte blant annet:

«Vi burde hatt en mer fyldig utredning av alternativene.» Representanten mente også at fokuset ikke var rettet mot et mål om å gjennomføre en god prosess, men å få regulert inn et boligfelt.» På bakgrunn av dette var man litt usikre på hva man skulle mene om prosjektet. Senere ble vedkommende overbevist og støttet opp om prosjektet.

Enkelte politikeres oppfatning av at prosessen hadde som mål å få vedtatt prosjektet var at man ønsket å få prosjektet inn i kommuneplanen som et strategisk prosjekt. På dette tidspunktet var ikke prosjektet vedtatt i det kommunale systemet, men som en informant uttalte: « Det var tydelig at noen bare hadde bestemt seg for at det skulle bygges».

Det viser at styringskoalisjonen har klart å overbevise skeptikerne og har lyktes i å få til et flertall for å bygge. Ved at stadig flere innlemmes i forståelsen av viktigheten av dette prosjektet, kan ting tyde på at man på dette tidspunkt var på vei mot et forståelsesmessig hegemoni.

Utbyggerne og næringslivet har arrangert kontaktmøter mellom ulike aktører i kommunen for å holde foredrag om prosjektet i Bjørndalen. Det har dreid seg konkret om boligbyggingen men også om dets ringvirkninger. Disse møtene og foredragene gir et bilde på hvor aktive man har vært i arbeidet med dette prosjektet og det illustrerer også at utbygger og entreprenøren kan ha en sterk stilling i kommunen og at det kan bidra til å påvirke den politiske dagsorden.

8.0 Vekstmaskin

8.1 Vekst og utvikling

Kommunal suksess måles ofte i befolkningsvekst og økonomisk fremgang. Vekst blir oppfattet som et overordnet mål for kommunen. Ofte er streben etter vekst og utvikling preget av næringslivets ønsker. De kommunale prosjektene påvirkes ofte av vekstmaskinene som dannes rundt aktuelle prosjekt. Kommunale midler blir ofte brukt til prosjekter som skal intendere vekst og utvikling. Problemet kan imidlertid knyttes til at målet ikke alltid nås, økt antall arbeidsplasser og økonomisk vekst uteblir.

Kristiansand kommune har hatt et sterkt fokus på vekst og utvikling og med klimavennlige løsninger. Dette er blitt et vikt mantra for byen. Denne målsettingen er forankret i det politiske miljøet og næringslivet. Dette har ført til en politikkutforming som skal tilrettelegge for en næringsvennlig og miljøvennlig politikk. Framtidens bydel i Bjørndalen kan på denne bakgrunn knyttes opp til denne vekstfilosofien, blant annet ved at framtidens bydel skal bli et «utstillingsvindu» og markedsføres slik at offentlige myndigheter, arkitekter- og konsulentbransjen, forskningsmiljøer, utbyggingsaktører og andre ønsker å lære for å implementere erfaringer i egne prosjekter. Samarbeidet mellom privat utbyggingsaktør, kommune, næringslivet, academia og andre skal resultere i kunnskapsbygging og kompetanseheving innenfor hovedsatsingsområdene. Nye prosjekter og løsninger skal utvikles og prøves.

Sammensetningen av aktørene representerer næringsliv, politiske og administrative kommunale aktører, samt offentlige organisasjoner som fylkeskommunen, fylkesmannen, vegvesenet som er utenforstående men tunge aktører. Sammen har de vært med på å realisere prosjektet og samhandlingen har dannet en forståelse av at prosjektet er blitt plassert på den lokal politiske dagsorden. Dette tyder på at vi beveger oss i nærheten av det regimeteoretikerne definerer som en vekstmaskin.

En av informantene i bystyret uttaler følgende som kan gi næring til en slik fortolkning:

«De er alle sammen for vekst og utvikling uten at man blir stilt til ansvar, og redegjør for hva de oppfatter som vekst og hvordan de har kommet fram til det. Hva slags prosesser er blitt kjørt? Det blir ikke alltid krevd en forklaring på det.»

Her kan vi se koalisjonens innflytelse til å sette prosjektet på dagsorden, og denne informanten mener at Framtidens bydel dreier seg om vekst og utvikling. Uttalelsen kan også trekkes dit hen at vedkommende etterlyser en mer demokratisk medvirkning.

8.2 Framtidens Bydel som vekstimpuls

Aktører både private og administrativt i kommunen samt næringslivsaktører ser på prosjektet som en vekstimpuls. En politiker uttaler: «Entreprenører, næringsutviklere, politikere og administrasjonen synes dette er spennende. Det er et nytt og spennende prosjekt med mange utfordringer og vil bidra til at byen blir sett på som en moderne og framtidsrettet by. Det er viktig. En av utfordringene er å planlegge et slikt boligområde som er realiserbart i eiendomsmarkedet.»

Det kommer likevel tydelig fram at hovedmålet med prosjektet er å redusere de samlede klimagassutslippene i byen og utvikle strategier for å møte framtidige klimaendringer. Ved siden av dette er delmålet å forbedre det fysiske bymiljøet med tanke på det økologiske kretsløp, sikkerhet, helse, opplevelse og næringsutvikling. For å få til dette er man avhengig av et tett samarbeid med stat, næringsliv og andre byer og aktører. Dette prosjektet skal være med å bidra til dette og sørge for at samarbeidspartnerne kan lære av hverandre.

Forståelsen av klimautfordringene og at man kan få til et samarbeid mellom ulike institusjoner for å skape innovasjon på ulike områder har vært avgjørende for prosjektet. Kommunens ønske om å få dette prosjektet til å lykkes kommer tydelig til uttrykk hos en av informantene i bystyret:

«En av årsakene til at vi har kommet så langt med dette prosjektet er den tverrpolitiske enigheten og at vi har fått med aktører fra næringslivet og andre ulike institusjoner som har prioritert dette prosjektet veldig høyt.»

Samtidig som at dette prosjektet har stor betydning for kommunen er entreprenører og andre næringslivsaktører villige til å satse på et prosjekt som har en del usikkerhetsfaktorer som å nå fram til de målgruppene som skal bosette seg der. Prosjektet skal også være realiserbart utenfor store kostnader. Dette kan sees på som at Framtidens bydel i Bjørndalen dreier seg om et vekstprosjekt for både kommunen og entreprenører.

8.3 Lokalavisen-Et talerør for vekstmaskin?

Lokalavisen vil ofte være en viktig aktør i prosjekter knyttet til vekst og utvikling. Avisen er som regel en opinionsbygger og samfunnsrøst i lokalsamfunnet og vil som regel gi vekstprosjektene positiv omtale, og den positive oppmerksomheten ikles en nøytral kappe. Fædrelandsvennen i Kristiansand er en slik aktør og kan knyttes til vekstmaskinen rundt Framtidens bydel.

Molotch(1976) hevder at aviser ofte har egen interesse i at lokalsamfunnet vokser og at dette kan føre til at avisene ofte stiller seg positivt til vekstprosjekt. Hvis prosjektet kan føre til økt befolkning vil lesergrunnet for avisen potensielt sett øke. Slik sett representerer byggingen av fremtidens bydel mange nye abonnenter. En uttaler i den forbindelse at: «En lokalavis er ikke bare et medium som speiler det som skjer, men avisa er også en del av lokalsamfunnet. Den vokser med lokalsamfunnet eller den blir mindre med lokalsamfunnet.»

Et slikt utsagn bekrefter oppfatningen om at lokalavisen er avhengig av vekst i lokalsamfunnet, og at dette kan fremstå som en motivasjon for å være vekstmaskinens talerør.

Fædrelandsvennen som monopolavis har en sterk stilling som opinionsbygger i Kristiansand. Likevel er alle informantene av den oppfatningen at Fædrelandsvennen ikke har vært en sentral bidragsyter i formidlingen av viktigheten av Framtidens bydel i Bjørndalen. Men de fleste hevder at avisen har makt til å sette standarden for samfunnsdebatten i Kristiansand. En av informantene i bystyret uttalte blant annet følgende:

«Avisa har mye makt i lokalsamfunnet. Det er litt sånn at slik som det står i Fædrelandsvennen, slik er det i Kristiansand.» Selv om det har vært debatter og innlegg i

avisa om prosjektet har ikke Fædrelandsvennen vært noen pådriver hverken i den ene eller den andre retningen. Selv om det kan synes som at avisa har en positiv holdning til prosjektet. Både politikere, administrasjon og andre aktører mener at avisa skaper rom for debatt. Noen viser likevel til at debatten i avisa ofte er usaklig og at fokuset fort kan bli rettet mot personer og ikke mot sak. Flere skulle gjerne ha deltatt i debatten men noen føler at det er ubehagelig å stå fram offentlig i avisa. Ofte kan en avis være en sentral aktør for en vekstmaskin, men i dette tilfellet har Fædrelandsvennen vært nokså tilbakeholden. De har likevel brakt fram argumentene om prosjektets viktighet i debatten.

8.4 Motstand mot bydelen

Selv om det har vært flertall i bystyret for å satse på boligfeltet i Bjørndalen har ikke denne enigheten omfattet samtlige aktører. Deler av lokalbefolkningen har gitt uttrykk for sin misnøye mot boligbyggingen. Motstanden kommer til uttrykk gjennom beboere, grunneiere, naturverninteresserte, velforeninger o.l.

Motstanden kom tydeligst til uttrykk da reguleringsplanen ble lagt ut til høring. En av informantene uttalte: «Det var vel først og fremst boområdene de ønsket å bevare, sånn som de er i dag. Det var også en del diskusjon rundt byggehøyden.»

Informantens utsagn kan tolkes dit hen at koalisjonen og forståelsesmåten av viktigheten av dette prosjektet var så sterk at disse interessene ville komme i skyggen uansett hva de gjorde. Motstanden var en potensiell utfordring for vekstmaskinen og det forståelseshegemoniet som hadde utviklet seg i kommunen. I håndteringen av motstanden kommer vekstmaskinens innflytelse til uttrykk. En av forkjemperne for å bevare Bjørndalen som grønt område har likevel gitt uttrykk for at hans synspunkter er blitt respektert både av avisa, kommunen og utbyggerne. «Alle mine innlegg i avisa er kommet på trykk og ikke blitt sensurert på noen måte. I tillegg er det blitt holdt møter, blant annet på Prestheia Skole og møter med velforeningene. Der har de som ønsket det fått lov til å komme med sine synspunkter.»

9.0 Avslutning

9.1 Drøfting av funn

Fokuset på denne oppgaven har vært aktørene som på ulike måter har vært involvert i de prosessene som har vært avgjørende i beslutningen om boligbyggingen i Bjørndalen. Det er særlig samspillet mellom dem, og hvordan det har bidratt til å sette prosjektet på den lokalpolitiske dagsorden, som har stått sentralt i analysen. Jeg har forsøkt å belyse i hvilken grad dette samspillet har bidratt til å etablere et forståelsesmessig hegemoni knyttet til vektleggingen av boligfeltet. Regimeteori er velegnet for å vise hvordan en ide som oppstod blant utbyggerne og næringslivet har forplantet seg og fått oppslutning blant politikere og ansatte i kommunen. I tillegg til utviklingen av et forståelsesmessig hegemoni er det blitt sett på hvordan vekstmaskinen knyttet til Bjørndalen har håndtert motstanden mot utbyggingen.

9.2 Empiriske funn - vurderinger og oppsummeringer

Gjennom å se på hvilke aktører som har vært sentrale i beslutningen om å satse på utbyggingen i Bjørndalen og hvordan samspillet mellom aktørene har vært, er det tydelig at det har vært en rekke aktører involvert. De sentrale dimensjonene er: konstrueringen av en styringskoalisjon, relasjonene mellom disse aktørene og ressursene de bringer inn i styringskoalisjonen og hvordan motstanden mot utbyggingen har blitt behandlet. Disse punktene blir drøftet før det blir trukket noen slutninger om hva en styringskoalisjon kan bety.

9.3 Konstrueringen av en styringskoalisjon.

Allerede i starten av utbyggingsprosjektet kan man se konturene av en styringskoalisjon i regimeteoretiskforstand ved at ideen var forankret blant enkelte politikere, utbyggere og ledende næringsaktører. Videre er nye aktører med institusjonelle ressurser blitt innlemmet i prosjektet. Styringskoalisjonen har lyktes i å involvere relevante aktører som i kraft av sine posisjoner, nettverk og kunnskap har styrket legitimiteten til prosjektet. Sentrale aktører som har blitt involvert er blant annet statens vegvesen, fylkeskommunen, fylkesmannen og skolene. Dette har medvirket til at stadig flere knyttet legitimitet og realisme til

utbyggingsprosjektet. Styringskoalisjonen har på denne bakgrunn lyktes i å produsere politiske løsninger og gjennom utvidet argumentasjon har det tilsluttet seg flere aktører. Utbyggingsprosjektet finner sin begrunnelse både i at Bjørndalen prosjektet dreier seg om å være byens satsingsområder for bedre levekår, livskvalitet og bærekraftig utvikling.

9.4 Relasjonene mellom aktørene

Det er vanskelig å identifisere relasjonene mellom medlemmene i et regime. Bakgrunnen for dette er at mye av kontakten mellom medlemmene ikke foregår i det offentlige rom og på delvis uformelle arenaer. Noen av relasjonene mellom aktørene er likevel mulig å identifisere.

Nærheten mellom offentlig og privat sektor i Kristiansand er stor. Mye av grunnlaget for det er at en stor del av reguleringsplanene er utarbeidet av private aktører. I tillegg har prosjektledere og utbyggere samlet aktører som driver samfunns- og næringsutvikling i Kristiansand gjennom kontaktmøter. Disse har en sterk stilling i Kristiansand og kan delta og påvirke politikkkutformingene.

Medlemmene i styringskoalisjonen representerer en rekke ulike ressurser. Offentlige etater som vegvesenet, fylkeskommunen og fylkesmannen har tilført prosjektet faglig tyngde som har bidratt til at prosjektet er blitt realisert. Utbyggere og prosjektledere er i besittelse av kunnskap og nettverk og med sine bekjenskaper til offentlig ansatte, politikere og næringsliv. De kan bruke sin institusjonelle posisjon til å fremheve dette som et prosjekt som er ønsket med tanke på blant annet areal utnyttelse i kommunen og at prosjektet har stor symbolverdi.

9.5 Håndteringen av motstand

Gjennom uttalelsen til informantene har mye av motstanden og uenigheten omkring utbyggingen ikke vunnet fram. Det har vært motstand både blant politikere og beboere. Politikere gir klart uttrykk for at de synes det er greit med motstand og at det også er veldig viktig at andres synspunkter kommer fram. Men mye av motstanden handler om den

manglende evnen til å forstå at kommunen trenger å bygge nær byen for å oppnå målsettingen med å være klimavennlige og bynært.

Bent Flyvbjerg (2009) drøfter oppfatningen om forholdet mellom makt og kunnskap i en plansituasjon. Han problematiserer dette forholdet ved å henvise til oppfatningen om at kunnskap er makt. Flyvbjerg(2009) påpeker at man ikke kan se kunnskap som den eneste faktor for makt, men definerer også kunnskap. For å forstå argumentasjonen med at det må komme et boligfelt i Bjørndalen må man se på hvem som definerer det. Forkjempere for å bevare Bjørndalen som et grønt område ser det ikke som noen selvfølge eller som en nødvendighet at det skal komme et boligfelt der. Dette tyder på at det er et språk mellom forståelsen av hva som vil komme.

Hvis kunnskap er makt kan man stille spørsmålet om hvilken rasjonalitet som ligger til grunn for argumentasjonen. Flyvbjerg(2009) forklarer dette med begrepet rasjonalitet som er basert på oppfatningen av at makt penetrerer alle situasjoner. Han mener også at makt muliggjør handling og forandring og at dette ikke må sees på som negativt. Det er klart at de aktørene som arbeider for boligutbygging har mer makt enn de andre aktørene, både til å handle og til å definere hvilke argumenter som har gyldighet. «Man kan ha forståelse for de som vil beholde grøntområder og som er bekymret for trafikkbelastningen. Men det er et offer som må gjøres for å skape vekst og utvikling og samtidig få til en klimavennlig og bærekraftig utvikling», Ifølge en av informantene i bystyret.

9.6 Vekstmaskin?

I følge regimeteori involverer et regime seg ofte i bredere spekter av politikktutforming en kun ved et enkeltstående prosjekt som i dette tilfellet. Et regime vil over lengre tid involvere seg i flere aspekter av politikktutforming en i en enkelt sak. Derfor kan det være tvil om man i utgangspunkt i kun et case kan hevde at koalisjonen knyttet til utbyggingen i Bjørndalen dreier seg om et regime. Likevel vil jeg hevde at nettverket knyttet til utbyggingen er et uttrykk for en vekstmaskin og konturene av et instrumentelt regime. Regimeteori har vært et nyttig redskap for å se hvordan ulike aktører har drevet fram prosjektet. Mye av datamaterialet tyder også på at aktørene kobles sammen rundt flere

andre prosjekter i Kristiansand. Dette dreier seg om næringslivsrettede prosjekter, som involverer kommunen, utbyggere og entreprenører.

10.0 Oppsummering

Det er vel ikke galt å hevde at aktører uten et entydig demokratisk mandat er med og påvirker den politiske dagsorden i Kristiansand Kommune. Ved hjelp av regimeteori kan man se hvordan en sterk gruppe aktører over tid engasjerer andre aktører for å drive fram et utbyggingsprosjekt. Som et resultat av dette har det utviklet seg et forståelseshegemoni om at prosjektet er viktig for Kristiansands vekst og utvikling. Man kan reise spørsmålet om hvilke aktører som får gjennomslag i politikkutformingen i Kristiansand. Hvordan får noen aktørers interesser større oppmerksomhet enn andre i en utvikling som ideelt sett skal være fellesskapets beste?

Er det fare for at slike styringsnettverk undergraver noen av de representative demokratiske grunnprinsippene samfunnet vårt bygger på? I erfaringer fra tidligere forskning blir hevdet at nettverksstyring kan undergrave mulighetene til å sikre innbyggerne like muligheter til å delta i samfunnsutviklingen. Ved at makten og innflytelsen flyttes ut av bystyresalen vil de sterke aktørene kunne påvirke politikken uavhengig og ved siden av valgperioden (Stone, 1993). Mens den allmenne innbygger bare kan avgi sin stemme hvert fjerde år, kan et regime påvirke politikken som føres hele tiden. En annen utfordring med en styringskoalisjon er muligheten for innsyn. Det representative demokratiet er basert på åpenhet og innsyn, mens en styringskoalisjon sjeldent blir stilt til ansvar. Ofte av den enkle grunn at styringsnettverk ikke er transparent, og ved at de ofte er av en uformell karakter vil det være vanskelig å identifisere hvilke aktører som deltar og hva de legger til grunn for sin styring. Styringsnettverk svekker også legitimiteten i beslutninger ved at ingen kan stilles til ansvar og på bakgrunn av at politikken som fremmes ofte er et resultat av forhandlinger.

Ti tross for at styringsnettverk og regimer kan undergrave det representative demokrati, er det nødvendigvis ikke slik at styringsnettverk er udemokratiske. Man bør heller se på hvordan styringsnettverk kan innfri kravene for representasjon, offentlighet, innsyn,

ansvarlighet og folkelig legitimitet og om det representative demokrati og nettverksstyring kan kombineres slik at de på best mulig måte ivaretar de demokratiske utfordringene.

11.0 Litteratur

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

Aarsæther, Nils og Aksel Hagen (2001):Planlegging.no! innføring i samfunnsplanlegging, Oslo: Kommuneforlaget.

Aarsæther, Nils og Signy Irene Vabo (2002): Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge, Oslo: Det norske samlaget.

Amdam, Jørgen (2000): Kommunikativ planlegging, Oslo: Det norske samlaget.

Amdam, Jørgen og Noralv Veggeland (2011): Teorier om samfunnsstyring og planlegging, Oslo: Universitetsforlaget.

Andersen, Svein S. (1997): Casestudier og generalisering. Forskningsstrategi og design., Bergen: Fagbokforlaget.

Arnstein, Sherry R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners, Vol.35, No.4

Bonfour,Ahmed & Leif Edvinsson(2005): Intellectual Capital for Communities, London:Routledge.

Brox, Ottar (1995): Dit vi ikke vil: ikke-utopisk planlegging for neste århundre, Halden: Exil Forlag.

Cullen, Gordon (1961): The Concise Townscape, New York: Routledge.

Dantzig, George B., Thomas L. Saaty(1973):Compact City: Plan for a Liveable Urban Enviroment, San Francisco: W.H. Freeman & Co. Ltd.

Fimreite, Anne Lise(red.) og Tor Meldalen red.)(2005): Governance i norske storbyer: mellom offentlig styring og privat initiativ, Oslo: Scandinavian Academic Press.

Flyvbjerg, Bent (1991): Rationalitet og magt (Bind1), København: Akademisk Forlag.

Flyvbjerg, Bent (2009): Samfunnsvidenskap som virker, København: Akademisk Forlag.

Fortetting med kvalitet. Bebyggelse og grønnstruktur(1998). Veileder fra Miljøverndepartementet.

Friedmann, John (1987): Planning in the public domain: from knowledge to action, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Green Paper on the Urban Environment (1990), Brussels: Communication from the Commission on the Council and Parliament.

Guttu,Jon (1997): Boligfortetting i Oslo: Konsekvenser for grønnstruktur, bokkvaliteter og arkitektur, Oslo: Norsk institutt for by – og regionforskning.

Habermas, Jurgen(1984-1987):The Theory of Communicative Action vol.1-2, London: Heinemann.

Healey, Patsy (2006): Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies. 2nd Edition, New York: Palgrave Macmillian.

Hodge, Graeme A. and Carsten Greve (2005): The challenge of public-private partnerships: learning from international experience, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Hodge, Graeme A. and Carsten Greve (2007): Public – Private Partnerships: An International Performance Review; Public Administration Review, Vol.67, no.3, s.545-558: Wiley Online Library.

Holsen, Terje (2001): Medvirkning som begrep i plan – og bygningsloven. Notater for planlovutvalget. Notat 2000/3. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Holsen, Terje og Asle Moltumyr (2001): Om planteorier. NOU 2001:7. Bedre planlegging og arealpolitikk etter plan og bygningsloven. Vedlegg 5.

Holsen, Terje (2007): Fysisk planlegging mellom offentlig styring og privat initiativ. Areal og eiendomsrett, Oslo: Universitetsforlaget.

Jacobs, Jane (1961): The Death and Life of Great American Cities, New York: Random House.

Jacobsen, Dag Ingvar (2005): Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode, Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Jensen, Rolf (2004): Hvordan styre arealbruk og transport når governance erstatter governing? Side 4-11 i Plan 05/2004, Tidsskrift for samfunnsplanlegging, bolig og byplan og regional utvikling, Oslo: Universitetsforlaget.

Kvale, Steinar (2009): Det kvalitative forskningsintervju, Oslo: Gyldendal Akademisk.

Logan, John R. and Harvey Molotch (1987): Urban Fortunes: The Political Economy of Place, London: University of California Press.

Lucas, John R. (1976): Democracy and participation, Middlesex: Penguin Books.

Lyngstad, Rolv (2003): Makt og avmakt i kommunepolitikken: Rammer, aktører og ideologi i det lokale folkestyret, Bergen: Fagbokforlaget.

March, James G. (1994): ch.1: Limited Rationality. A Primer on Decision Making. How Decision Happen, s.1-35, New York: Free Press.

Molotch, Harvey (1976): The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. The American Journal of Sociology, vol. 82, no.2, s.309-332, The University of Chicago Press.

Mossberger, Karen and Gerry Stoker (2001): The evolution of Urban Regime Theory. Urban Affairs Review, vol.36, no.6. 810-835, Sage Publications

Newmann, Peter & Jeffrey Kenworthy (1999): Sustainability and Cities: Overcome Automobile Dependence, Washington DC: Island Press.

Nyseth, Torill og Nils Aarsæther(2002): Nærdemokrati: teori og praksis, Oslo: Det norske samlaget.

Næss, Petter (2006): Urban Structure Matters: Residential Location, Car Dependence and Travel Behavior, London: Routledge.

Plan – og bygningsloven(2010), Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Lovkommentar til plandelen av ny plan – og bygningslov (2009):Miljøverndepartementet.

Popper, Karl (1959): The Logic of Scientific Discovery, London: Hutchinson & Co.

Repstad, Pål (2007): Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag, Oslo: Universitetsforlaget.

Røiseland, Asbjørn og Signy Iren Vabo (2012): Styring og samstyring: governance på norsk, Bergen: Fagbokforlaget.

Røsnes, August E. (2005): Byplanlegging – fra regulativt hierarki til nettverksmekanismer, i Fimreite, Anne Lise og Tor Medalen (2005): Governance i norske storbyer: Mellom offentlig og privat initiativ, Oslo: Scandinavian Academic Press.

Saglie, Inger Lise (2009): Deliberasjon og læring som strategi for lokal tilpasning til klimaendring i byplanleggingen, s.165 – 176, Kart og plan nr.3, 2009.

Sehested, Karina (2003): Bypolitikk- mellom hierarki og nettverk (s.9-41), København: Akademisk Forlag.

Smyth, Hedley (1996): Running the Gauntlet: A Compact City within Doughnut of Decay, s.87-97. In Jenks, Mike Elisabeth Burton & Katie Williams (1996): The Compact City: Achieving a Sustainable Urban Form? New York: E & FN Spon.

Stone, Clarence N. (1993): Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach. Journal of Urban Affairs, Vol.15, no.1, s.1-28.

St.meld.nr.31 (1992 – 1993): Den regionale planleggingen og arealpolitikken, Miljøverndepartementet.

St.meld.nr.23 (2001 - 2002): Bedre miljø i byer og tettsteder, Miljøverndepartementet.

St.meld.nr.34 (2006 - 2007): Norsk klimapolitikk, Miljøverndepartementet.

Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2005): Nættverksstyring: Fra government til governance, Fredriksberg: Roskilde Universitetsforlag.

Thomas, Louise and Will Cousins (1996): A New Compact City Form: Concepts in Practice s.328-338. In Jenks, Mike, Elisabeth Burton & Katie Williams: The Compact City: Achieving a Sustainable Urban Form? New York: E & FN Spon.

Welbank, Michael (1996): The Search for a Sustainable Urban Form, s.63-70: In Jenks, Mike, Elisabeth Burton & Katie Williams: The Compact City: Achieving a Sustainable Urban Form? New York: E & FN Spon.