

## **Demokratiske utfordringer i markedsorienterte planprosesser**

Har den markedsorienterte urban planleggingen i Norge skapt barrierer for inkludering av befolkningen i planprosesser?

Simen Økland

VEILEDER

Laura Tolnov Clausen

**Universitetet i Agder, 2023**

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for global utvikling og samfunnsplanlegging

## **Forord**

Denne masteroppgaven markerer nå slutten på to års studier ved UiA. Studieløpet har vært preget av alt fra utfordringer til mestringsfølelse og mye læring. Disse to årene har gått utrolig fort, og jeg kommer ut av dem med en enorm personlig vekst. Til tross for at det siste halvåret med skriving har vært utfordrende, har det å skrive en masteroppgave vært mer gøy enn jeg først fryktet. Ettersom dette forordet er det siste jeg gjør i denne oppgaveprosessen, ønsker jeg i den anledning å takke noen av de viktigste personene gjennom denne prosessen.

Jeg vil gi en stor takk til min veileder Laura Tolnov Clausen for gode innspill og konstruktive tilbakemeldinger. Du har gjennom hele skriveprosessen vært på tilbudssiden og du har vært fleksibel når det kommer til veiledning på zoom og å svare raskt på mailene mine.

Videre ønsker jeg å rette en stor takk til begge mine foreldre for deres støtte på flere områder. Uten deres hjelp, ville jeg ikke ha kommet meg gjennom dette studieløpet. Jeg setter stor pris på alt dere har gjort for meg, og vil for alltid være takknemlig for deres støtte.

Jeg ønsker også å takke mine medstudenter for en utrolig fin studietid, med hyggelige lunsjer, pauser og gode samtaler. Dere var en stor bidragsyter til at jeg trivdes så godt som jeg gjorde da jeg enda var i Kristiansand.

Tusen takk til mine informanter for at dere tok tid ut av arbeidsdagen deres til å stille på intervju. Det hadde ikke vært noen oppgave uten dere, så takk for at dere ønsket å dele deres erfaringer, tanker og kunnskap med meg.

Jeg håper at denne masteroppgaven kan bidra med ny kunnskap og forståelse rundt utfordringene i medvirkningsprosessene i byplanleggingen her i Norge, og at oppgaven kan bidra til fagfeltet rundt hva som burde forskes mer på.

## Sammendrag

Denne masteroppgaven har hatt som formål å undersøke ulike demokratiske utfordringer som har oppstått som resultat av den markedsorienterte urban planleggingen som har blitt ført i Norge siden 1990-tallet. I oppgaven vektlegges det hvordan medvirkning og innbyggerdeltakelse har blitt påvirket av kommuners bruk av private aktører. Dette problematiseres ved å se på hvordan inntoget av privat påvirkning har ført til at medvirkningen er blitt mindre demokratisk forankret enn den burde være.

For å besvare og belyse oppgavens problemstilling er det blitt gjort et casestudie på et område i Haugesund som heter Flotmyr, som er et stort og spennende bytransformasjonsprosjekt i en mellomstor norsk by. Jeg undersøker hvordan Haugesund kommune har drevet med medvirkning i dette prosjektet, og vil videre undersøke hvordan bruken av arkitektkonkurranser skaper barrierer for å inkludere befolkningen i planprosesser, og hva som skal til for at medvirkningen holder seg demokratisk forankret. Målet med oppgaven er å kunne bidra med ny kunnskap på feltet, og gi en forståelse av hvordan demokratiske utfordringer og markedsorientert urban planlegging preger medvirkning i Norge, og hvordan spesielt kommunene kan jobbe for å inkludere befolkningen bedre i planprosesser.

I denne oppgaven har jeg benyttet meg av semistrukturerte intervjuer med planleggere for å hente inn data og finne ut hvilken oppfatning planleggere har om de demokratiske utfordringene som påvirker medvirkning. Totalt ble 3 planleggere i Haugesund kommune og Karmøy kommune intervjuet. Informantene består av to planleggere i det offentlige og private i Haugesund kommune, og en er planlegger i det offentlige i Karmøy kommune. Funnene i oppgaven indikerer at planleggere tar medvirkning på alvor, og at det er andre faktorer enn viljen til å inkludere som begrenser hvordan kommunene kan drive med medvirkning. Det er derimot heller kapasitet og kunnskap om medvirkning som skaper barrierer, ettersom kommuner i Norge sliter med både mangel på kapasitet og rett kunnskap til å bruke medvirkning som en planverktøy på en skikkelig måte. Arkitektkonkurranser i seg selv skaper heller ikke barrierer, men måten de drives på per i dag er ikke nødvendigvis demokratisk forsvarlig.

## **Abstract**

The purpose of this master's thesis has been to investigate various democratic challenges that have arisen as a result of the market-oriented urban planning that has been carried out in Norway since the 1990s. The thesis emphasizes how involvement and citizen participation have been influenced by municipalities' use of private actors. This is problematized by looking at how the introduction of private influence has led to participation becoming less democratically rooted than it should be.

In order to answer and illuminate the thesis' problem, a case study has been carried out on an area in Haugesund called Flotmyr, which is a large and exciting urban transformation project in a medium-sized Norwegian city. I am investigating how Haugesund municipality has involved the citizens in this project, and will further investigate how the use of architectural competitions creates barriers to including the population in planning processes, and what is needed for participation to remain democratically rooted. The goal of the thesis is to be able to contribute new knowledge in the field, and to provide an understanding of how democratic challenges and market-oriented urban planning affect participation in Norway, and how the municipalities in particular can work to include the population better in planning processes.

In this thesis, I have used semi-structured interviews with planners to gather data and find out what opinion planners have about the democratic challenges that affect participation. A total of 3 planners in Haugesund municipality and Karmøy municipality were interviewed. The informants consist of two public and private planners in Haugesund municipality, and one is a public planner in Karmøy municipality. The findings in the thesis indicate that planners take participation seriously, and that there are factors other than the willingness to include that limit how the municipalities can engage in participation. On the other hand, it is rather capacity and knowledge about participation that create barriers, as municipalities in Norway struggle with both a lack of capacity and the right knowledge to use participation as a planning tool in a proper way. Architectural competitions themselves do not create barriers either, but the way they are run as of today is not necessarily democratically rooted.

## Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>4</b>
<b>Figurliste</b> .....	<b>7</b>
<b>Tabelliste</b> .....	<b>7</b>
<b>1.0 Introduksjon</b> .....	<b>8</b>
1.1 Tema og bakgrunn.....	8
1.2 Oppgavens formål.....	10
1.3 Problemstilling.....	10
1.4 Oppgavens oppbygging.....	11
<b>2.0 Demokratiske utfordringer</b> .....	<b>14</b>
2.1 Hva er en demokratisk utfordring?.....	14
2.2 Historisk kontekst for medvirkning og urban planlegging i Europa og Norge.....	17
<b>3.0 Kontekstuell ramme for planleggingen</b> .....	<b>20</b>
3.1 Plan- og bygningsloven.....	20
3.2 Kommuneloven.....	21
3.3 FNs bærekraftsmål.....	21
3.4 Anbud og anskaffelse.....	22
3.5 Arkitektkonkurranser.....	25
<b>4.0 Teori</b> .....	<b>29</b>
4.1 Kommunikativ planlegging.....	29
4.1.1 Kritikk.....	31
4.1.2 Agonismer.....	33
4.2 Nyliberal planlegging.....	34
4.2.1 New Public Management.....	35
4.3 Maktforhold.....	36
4.3.1 Planleggingskultur og maktforhold.....	38
4.3.2 Makt som et relasjonelt konsept.....	39
4.4 Demokratiteori.....	42
4.4.2 Demokratiforståelse.....	43
<b>5.0 Metode</b> .....	<b>47</b>
5.1 Kvalitativ metode.....	47
5.2 Intervju.....	48
5.2.1 Intervjuguide.....	49
5.2.2 Utvalg.....	51
5.3 Kvalitetskriterier.....	52
5.3.1 Reliabilitet.....	52
5.3.2 Replikering.....	52
5.3.3 Validitet.....	53
5.3.4 Alternative kriterier for å evaluere kvalitativ forskning.....	53

5.4 Dokumentanalyse.....	53
5.5 Informanter.....	55
5.6 Gjennomføring av intervju og transkribering.....	56
5.7 NSD og etiske overveielser.....	57
<b>6.0 Case Flotmyr.....</b>	<b>58</b>
6.1 Haugesund.....	58
6.2 Flotmyr.....	60
6.2.1 Masseutskifting.....	60
6.2.2 Relevans for overordnet tema.....	61
6.2.3 Områderegulering.....	62
6.2.4 Konflikter.....	63
6.2.5 Medvirkning.....	66
<b>7.0 Gjennomgang av funn.....</b>	<b>68</b>
7.1 Gjennomgang av intervjuer.....	68
7.1.1 Medvirkning og demokratiske utfordringer.....	68
7.1.2 Flotmyr.....	80
7.2 Dokumenter.....	82
<b>8.0 Teoretisk analyse.....</b>	<b>84</b>
8.1 Teoretisk analyse av problemstilling.....	84
8.1.1 Teoretisk analyse av lovverket.....	84
8.1.2 Teoretisk analyse av Flotmyr og European.....	86
8.1.3 Teoretisk analyse av kommunens kapasitet og befolkningens rolle.....	91
<b>9.0 Diskusjon.....</b>	<b>94</b>
9.1 Diskusjon.....	94
<b>10.0 Konklusjon.....</b>	<b>97</b>
10.1 Veien videre.....	98
<b>Litteraturliste.....</b>	<b>100</b>
<b>Vedlegg.....</b>	<b>107</b>

## **Figurliste**

Figur 1: Roller i faser av byromsutforming (Sandkjær Hanssen, 2021, s. 324).....	37
Figur 2: En oversikt over hovedtrinnene i kvalitativ forskning (Bryman, 2016, s. 379).....	48
Figur 3: Formulere spørsmål for en intervjuguide (Bryman, 2016, s. 470).....	50
Figur 4: Haugesund i Rogaland (Thorsnæs, 2022).....	58
Figur 5: Haugesund (Thorsnæs, 2022).....	59
Figur 6: Kart over Flotmyr (Kartverket, 2022).....	62
Figur 7: Områderegulering for Flotmyr (Haugesund Kommune, 2022).....	63

## **Tabelliste**

Tabell 1: Oversikt over informanter.....	55
--	----

## 1.0 Introduksjon

### 1.1 Tema og bakgrunn

De siste tiårene i Norge har urban planlegging vært en økende diskurs i media. Folk har over hele landet begynt å legge merke til effektene av den markedsorienterte urbane planleggingen. Boliger og næringsbygg blir bygget med høyt tempo, men det virker som at folket selv har lite til inngenting å gjøre med det. Den politisk drevne neoliberale trenden antyder at private aktører har overtatt reguleringsplansinitiativet, noe som har gitt private entreprenører en stadig mer sentral rolle innen urban utvikling, da spesielt med tanke på *hva* man skal bygge *hvor* (Falleth et al, 2010, s. 738). Det demokratiske dilemmaet knyttet til denne nyliberale trenden er i all hovedsak relatert til “det første uformelle stadiet av reguleringsplanprosesser”. Dette inkluderer konseptualisering av planene frem til et endelig forslag blir sendt inn til lokale myndigheter for godkjenning. I denne tidlige fasen av planlegging hvor det foregår konsultasjon og forhandlinger, er det generelt sett lite deltakelse (Mäntysalo & Saglie, 2010, s. 319). De demokratiske utfordringene knyttet til denne praksisen er at forhandlingene hovedsakelig er stengt for offentligheten og vanlige politikere, altså at de ikke er transparente nok. Borgerne og i noen grad politikere virker å ikke spille noen rolle i disse forhandlingene og partnerskapene (Falleth et al., 2010, s. 741).

Det er tradisjonelt blitt gitt en høy politisk og akademisk oppmerksomhet til offentlig deltakelse i urban planlegging. Siden 1990-tallet har lokale myndigheter i Norge blitt transformert i tråd med New Public Management ideer. Dette kommer til uttrykk i urban planlegging når man ser hvordan planleggingsinitiativet og plan konseptualiseringen delegeres til markedsaktører, samtidig som fremveksten av praksiser, stengte forhandlinger og utviklingsavtaler mellom privat og offentlig sektor. Den urbane planleggingen kan på grunn av dette sees på som stengt for sivile aktører (Hansen & Falleth, 2014, s. 403-404). Mange av kommunene har enda mye å gå på når det kommer til å involvere borgere i utviklingen. Lokale foreninger vises i empiriske studier å være aktive i urban planlegging, og at de anvender seg av de offisielle stedene for deltakelse. Et stort mangfold av lokale foreninger har sendt høringsuttalelser til kommuner, ettersom bruken av høringer er blitt mer vanlig de siste tiårene (Hansen & Falleth, 2014, s. 419). Dette er derimot noe som varierer stort fra kommune til kommune ettersom mediadiskursen fortsatt viser til at det er mye misnøye.



I denne oppgaven vil jeg fokusere på den rolle som private aktører spiller i byplanlegging med særlig fokus på medvirkningsprosesser. Jeg vil svare på spørsmålet om hvordan private aktører i en markedsorientert planlegging skaper demokratiske utfordringer.

Bakgrunnen for valg av tema ligger i at jeg ble bevisstgjort på de ulike sidene ved urban planlegging i UT-406, og spesielt SV-405-1. I løpet av utdanningsløpet har vi blitt presentert for både de offentlige og private aktørenes perspektiver og hvordan dette får konsekvenser for befolkningen i planprosesser. Jeg fikk en særskilt interesse for hvordan befolkningen inkluderes i planleggingsprosessene via ulike forskende verksted som vi studenter måtte holde. I disse verkstedene kom det fram mange ulike perspektiver fra flere ulike aktører. I disse verkstedene la jeg merke til ikke bare i hvilken grad medvirkning ble brukt utover minstekravet i plan- og bygningsloven, men også hvilke typer medvirkning som ble brukt og hvilke implikasjoner disse ulike typene kan ha for befolkningens tilfredshet med de offentlige og private aktørene. Da jeg ble introdusert for forholdet mellom utbyggere og planleggere, bemerket jeg meg spesielt diskursen rundt nye bygg, sine fasader og hvilken respons og følelser disse skaper blant befolkningen. Det var dette som spesifikt fikk meg over til temaet rundt hvordan private aktører får makt til å utforme byrom uten at befolkningen nødvendigvis blir involvert.

Casen til oppgaven vil være utviklingen av en ny bydel på Flotmyr i Haugesund, som ligger nord i Rogaland fylke i Vest-Norge. Dette caset er et eksempel på bytransformasjon og gir en god mulighet til å undersøke demokratiske utfordringer, demokratisk forankring, arkitektkonkurranser og medvirkning i et pågående stort byprosjekt i en mellomstor by. Ved å undersøke dette prosjektet vil jeg kunne bruke casen til å svare på oppgavens problemstilling og spørsmål rundt hvordan private aktører påvirker medvirkningsprosessene i urban byplanlegging. Prosjektet har pågått siden 2006, men det var først i 2019 at områdereguleringen for Flotmyr ble vedtatt i bystyret. Dette gjør at prosjektet er enda pågående, slik at det enda kommer endringer den dag i dag. Områdereguleringen er også blant dokumentene jeg vil analysere i dokumentanalysen senere i oppgaven. Grunnen til at akkurat denne casen er relevant er at man kan se hvordan en kommune og by jobber med et stort bytransformasjonsprosjekt, og hvordan de bruker medvirkning under prosessen. Dette vil også være relevant for den teoretiske analysen senere i oppgaven hvor jeg bruker ulike teorier, som nevnes senere i oppgaven, til å besvare problemstillingen. Blant disse teoriene er nyliberal

planlegging og demokrati spesielt sentrale når det kommer til medvirkningen som er gjort og arkitektkonkurransen som prosjektet kommer fra. Kommunikativ teori er også relevant for å si noe om konflikter og kommunikasjon rundt lokasjon av svømmehall på Flotmyr, mens maktteori gjør det mulig å se på hvordan maktforhold mellom offentlig og privat påvirker prosjektet.

I skriveprosessen av masteroppgaven ønsker jeg å være bevisst på at den skal kunne oppfylle de ulike læringsutbyttene som forventes av oss studenter. Blant læringsutbyttene i UT-505-1 ønsker jeg å ha særskilt fokus på er det å være i stand til å anvende mine kunnskaper på ulike nøkkelområdet innen global utvikling og planlegging; å være i stand til å analysere eksisterende teorier og metoder, og selvstendig kunne løse teoretiske og anvendte problemer; å være i stand til å kritisk analysere ulike informasjonskilder og anvende disse for å strukturere og formulere argumenter.

## **1.2 Oppgavens formål**

Oppgavens formål er å undersøke og bevisstgjøre på de demokratiske utfordringene som har fremkommet i tiden etter den nyliberale vendingen på 1990-tallet. I oppgaven vil jeg identifisere noen utvalgte demokratiske utfordringer fra faglitteraturen og se over i hvilken grad de er problematiske eller ikke. Det konkrete prosjektet, som jeg vil undersøke, kommer fra en arkitektkonkurranse som heter European, som vil være en sentral del av oppgaven når det kommer til offentlig deltakelse og hvordan det oppstår barrierer i den urbane planleggingen for befolkningens deltakelse. Betydningen av arkitektkonkurranser og deres signifikans, vil jeg komme tilbake til senere i oppgaven. Årsaken til at arkitektkonkurranser vil være sentrale for denne oppgaven er at de har blitt “*mainstream*” i store urbane utviklingsprosjekter (Bern & Røe, 2022, s. 1). Når oppgaven er ferdigstilt skal den kunne belyse problematikker rundt markedsorientert urban planlegging, og hvordan disse eventuelt kan forbedres eller endres.

## **1.3 Problemstilling**

I denne oppgaven har jeg valgt ut en problemstilling som jeg mener er dekkende for temaet med to underspørsmål. Jeg har valgt å ha en overordnet problemstilling og to underspørsmål som er mer spisset. Helt overordnet stiller jeg spørsmål *om den markedsstyrte urbane planleggingen fører til en økning av demokratiske utfordringer*. Med dette spørsmålet ønsker

jeg å undersøke ulike aspekter av urban planlegging som omhandler medvirkning. De to underspørsmålene spisser problemstillingen ved å 1) fokusere på det større bildet rundt temaet før det anvendes på en lavere skala, og 2) den nyliberale trenden som fremkom på 1990-tallet, og hvilke implikasjoner dette har hatt i planleggingen. I oppgaven vil jeg forsøke å svare på disse spørsmålene, som dermed bidrar til å besvare den overordnede problemstillingen.

Har markedsstyrt urban planlegging ført til en økning av demokratiske utfordringer i planleggingsprosesser?

- a. Hvordan kan man forstå de demokratiske utfordringene i mellomstore norske byer?
- b. Hvordan har den nyliberale vending påvirket demokratisk deltakelse i urbane planprosesser?

Jeg vil utforske disse spørsmålene ved å anvende ulike planleggingsteorier, dokumentanalyse og foreta intervjuer med planleggere. I alt har jeg foretatt 3 intervjuer med planleggere. Intervjuene vil være semistrukturerte og handle om planleggenes oppfatning av de demokratiske utfordringene i planprosessene og den nyliberale vendingen som kom på 1990-tallet. Jeg vil benytte meg av teorier som kommunikativ planlegging, nyliberal planlegging, maktteori og demokratiteori for å kunne analysere og besvare problemstillingen og dens underspørsmål.

#### **1.4 Oppgavens oppbygging**

I oppgavens første kapittel har jeg introdusert både temaet og bakgrunnen for hvorfor jeg har valgt dette. Jeg har gjennomgått viktig bakgrunnsinformasjon som er viktig å ha med seg videre i oppgaven og hva som er det endelige formålet med denne oppgaven. I kapittel 1 har jeg dessuten forklart de ulike valgene som er blitt tatt i forkant av skriveingen og hvordan dette har formet oppgaven til det den er.

I kapittel 2 vil jeg redegjøre for de demokratiske utfordringene og hva de er. Jeg vil velge ut noen sentrale demokratiske utfordringer og forklare hvorfor og hvordan de påvirker den urbane planleggingen. Videre i kapittelet vil jeg også gi en historisk kontekst for medvirkning i Europa og Norge, ettersom jeg mener at for å virkelig forstå et tema, må man også ha en forståelse av fortiden og hva som har endret seg siden.

I kapittel 3 vil jeg ta for meg den kontekstuelle rammen som oppgaven opererer innenfor. Dette inkluderer da gjeldende lovverk, regler og føringer som de ulike aktørene må følge. Dette inkluderer blant annet plan- og bygningsloven, kommuneloven og FNs bærekraftsmål. I dette kapittelet vil jeg gi en historisk gjennomgang av plan- og bygningsloven og hvordan denne har endret seg fra 1965 og fram til 2017 hvor blant annet medvirkning ikke ble nevnt før i 2008.

I kapittel 4 vil jeg gjennomgå ulike teorier fra faglitteraturen som kan belyse oppgavens tema og problemstilling. Disse teoriene inkluderer kommunikativ planlegging, nyliberal planlegging, maktforhold og demokratiteori. Dette er de teoriene som er mest sentrale for å kunne forklare årsaker for gjeldende tilstand og for å kunne belyse hva fagfeltet kan og ikke kan. Ved å gjennomgå hver av disse ulike teoriene vil jeg kunne belyse den røde tråden som viser hvordan teoriene henger sammen i et komplekst nettverk. Hver teori vil bli gitt omtrent like stor oppmerksomhet og belyses fra et historisk perspektiv. I det teoretiske kapittelet vil jeg også ta for meg både fordelene og ulempene ved hver teori og hvilken rolle disse spiller inn, og hvordan disse teoriene tar form og kommer til uttrykk i den faktiske planleggingen.

Kapittel 5 i oppgaven vil ta for seg de metodiske verktøyene som skal brukes for å besvare oppgavens problemstillinger. I dette kapittelet vil det bli forklart hvordan jeg skal gjennomføre semistrukturerte intervjuer for å samle inn egen empiri og laget en dokumentanalyse. Det vil bli argumentert for hvordan og hvorfor de ulike metodiske valgene er tatt i forkant av oppgavens skriveprosess. I dette kapittelet vil jeg gå gjennom styrker og svakheter ved den valgte metoden, og hvilke etiske overveielser som er blitt gjort før det ble sendt søknad til NSD. Jeg vil også redegjøre for oppgavens 3 informanter, som alle er planleggere, og hvordan og hvorfor de ble valgt. Kapittelet vil avsluttes med en gjennomgang av hvordan intervjuene ble avholdt og prosessen rundt transkriberingen av dem.

Kapittel 6 handler om casen som er valgt for denne oppgaven, som er transformasjonen av Flotmyr området i Haugesund til ny bydel. Kapittelet vil starte med en gjennomgang av den historiske konteksten til både Haugesund og Flotmyr området i Haugesund for å gi en helhetlig forståelse av området. Videre i dette kapittelet vil det argumenteres for relevansen av caset og hvordan dette passer inn under oppgavens overordnede tema. Ulike utviklingsplaner og områderegulering for stedet vil bli sett på og jeg vil belyse konflikter rundt Flotmyr områdets

utvikling. Det vil også bli belyst i hvilken grad det er blitt gjennomført medvirkningsarbeid knyttet til dette områdes utvikling.

Kapittel 7 vil omhandle en gjennomgang av resultatene fra egen datainnsamling ved intervju og dokumentanalyse. I dette kapittelet vil jeg gjennomgå de mest sentrale svarene respondentene ga under intervjuene. Disse svarene vil så bli behandlet og redegjort for. Her vil jeg på en strukturert og metodisk måte analysere en håndfull av spørsmålene som gav de mest innholdsrike svarene og sammenligne dem med hverandre.

Kapittel 8 vil omhandle en teoretisk analyse rundt oppgavens tema, problemstillinger og resultater fra datainnsamling. Det er først i dette kapittelet at jeg begynner å analysere, fremfor å redegjøre for resultater og tema, som blir gjort i tidligere kapitler. Jeg vil anvende de ulike planleggingsteoriene for å kunne besvare oppgavens problemstilling, hvor jeg vil bruke teorien aktivt opp mot problemstillingen og de empiriske funnene.

Kapittel 9 vil inneholde en diskusjon rundt oppgavens tema og funn. I dette kapittelet vil jeg begynne med å foreta en diskusjon hvor jeg i høyere grad kan diskutere temaet fritt. Her vil jeg også presentere noen egne forslag til løsninger til utfordringene som blir tatt opp i oppgaven og hvorfor jeg mener de burde bli vurdert.

Kapittel 10 vil være den endelige konklusjonen av masteroppgaven. Her vil jeg trekke de endelige konklusjonene og diskutere veien videre for oppgavens tema. Konkluderingen av funnene vil brukes til å besvare oppgavens problemstillinger, samt å komme med en oppfordring til fagfeltet angående hva som burde vektlegges mer i videre forskning på temaet.

## **2.0 Demokratiske utfordringer**

I dette kapittelet vil jeg kort redegjøre for hvilke demokratiske utfordringer som vil være sentrale i oppgaven videre. Jeg vil redegjøre for hvorfor jeg har valgt disse, samt hvorfor de blir betegnet som demokratiske utfordringer.

### **2.1 Hva er en demokratisk utfordring?**

Denne oppgaven vil for det meste ta for seg de demokratiske utfordringene på det kommunale nivået. Men hva er i det hele tatt en demokratisk utfordring? Kort fortalt kan en demokratisk utfordring forklares å være noe som kan tolkes som å vike fra de tradisjonelle demokratiske verdiene som dette landet ønsker å inneha (Falleth & Saglie, 2011, s. 740-742). Demokratiske land er bygget på tanken om at folket skal styre via enten direkte demokrati, eller via indirekte demokrati med folkevalgte representanter (Hovde et al, 2022). Det er altså ulike forståelser av hva et demokrati er og hva som er en demokratisk utfordring, og kan derfor på mange måter tolkes som et normativt spørsmål. Det er normativt fordi det sier noe om hvor man skal sette grensene for demokratisk deltakelse, når og hvordan borgerne involveres, og når involveringen er god nok. Når private markedsaktører kommer inn på planleggingsarenaen og får makt til å utforme en bys utvikling, kan dette tolkes som en demokratisk utfordring ettersom private aktører ikke er folkevalgte. På den andre siden kan dette også tolkes som en utvidelse av de folkevalgte politikernes legitime makt å kunne ta i bruk private aktører til å utføre arbeid. De demokratiske utfordringene denne oppgaven vil ta for seg er mangel på innsyn i planprosesser og lukkede forhandlinger, manglende medvirkning utover minstekravet og lav kvalitet på medvirkningen som blir utført, og hvordan befolkningen i liten grad har påvirkningskraft i planprosesser selv når det utføres medvirkning. For å kunne si noe om demokratiske utfordringer, må det også redegjøres for ulike måter å forstå demokratiet på, altså en redegjørelse av demokratiforståelser. Dette vil jeg redegjøre for dypere senere i oppgavens teorikapittel. Først vil jeg nevne noen av de demokratiske utfordringene i forbindelse med markedsaktørers rolle i planprosesser som forskningslitteraturen har tatt hånd om.

Mangel på innsyn i planprosesser og lukkede forhandlinger henviser til hvordan forhandlingene mellom de ulike aktørene som bestemmer er lukket for befolkningen. Dette kan altså føre til utfordringer angående åpenhet (Mäntysalo & Saglie, 2010, s. 324). Disse forhandlingene henviser til det første uformelle stadiet i en planleggingsprosess, som

involverer formuleringen av planen fram til det endelige forslaget blir lagt fram for de lokale myndighetene for godkjenning. Når forhandlingene stenges for offentligheten og en andel av politikerne av markedsaktører blir dette tolket som en demokratisk utfordring. Ifølge Falleth et al., (2010) har borgerne heller ingen formell rolle i disse forhandlingene og partnerskapene. Dette blir også forsterket ved at disse forhandlingene til en viss grad ansees å være bindende for politikerne i beslutningsprosessen, selv om de ikke formelt er det. På denne måten kan politikere bli presset mellom betingelser fra markedsaktører og felles interesser som grøntarealer, bolig og infrastruktur (Falleth et al, 2010, s. 741).

Medvirkning kan være en utfordring i mellomstore byer ettersom det her er flere hensyn som konkurrerer om begrensede områder enn i kommuner som har lavere grad av tetthet. Når en utbygger har ansvaret, tar ikke kommunen en like aktiv rolle for å tilrettelegge for medvirkning på samme måte som de hadde gjort dersom det skjedde fortetting via en kommunedelplanprosess eller områderegulering. Når det skjer en transformasjon, for eksempel av et tidligere industriområde, er det ikke ofte at naboer bor nært og tett på. En transformasjon skaper derimot en mulighet til å supplere med det innbyggerne i nærområdene tenker og opplever det er mest behov for, som for eksempel grøntarealer, servicetilbud osv (Hanssen et al, 2015, s. 97-98). Når det kommer et bytransformasjonsprosjekt, ligger det et krav om at når planarbeidet starter opp, skal dette annonseres. Dette skal gjøres i aviser og ulike elektroniske medier. Det blir derimot vist av både tidligere og nyere forskning at det lovpålagte kravet ikke er en tilstrekkelig invitasjon til medvirkning. Befolkningen har altså vanskeligheter med å bli opplyst av annonseringen. Det menes blant annet blant ulike aktører at lokalsamfunn kommer på banen for sent. Dette tyder blant annet på at informasjonen ikke har vært god nok. Plan- og bygningsloven har obligatoriske krav om informasjon og høring i formelle planprosesser (Bern & Røe, 2022, s. 3), men det blir diskutert at disse kravene ikke er gode nok. Den viktigste kanalen for medvirkning i planlegging per i dag er å sende inn uttalelser i forbindelse med høring og offentlig ettersyn. Dette innebærer at man sender direkte inn et planforslag til den aktøren man ønsker å høre fra. Når man har offentlig ettersyn innebærer dette å legge det ut på en måte slik at hele befolkningen får tilgang og kan gi innspill. Casestudier og annen forskning viser derimot at disse høringene kommer for sent i både de overordnede planene og reguleringsplanene i planleggingsprosessen (Hanssen et al, 2015, s. 101-103).

Tidligere forskning fra Hanssen et al (2015) viser at det er ytterst få kommuner som tilrettelegger for aktiv medvirkning i utarbeidelsen av samfunnsdelen i kommuneplanen. Kommuner kan finne det vanskelig å skape engasjement for befolkningen rundt planprosesser. Blant årsakene til dette finner man at spørsmålene som kommunene stiller ofte blir altfor abstrakte og komplekse (Hanssen et al, 2015, s. 103). Kommunene har også tradisjon for å anvende seg av en folkemøtemodell, som går ut på bruke folkemøter som hovedmetoden i medvirkningen, i stedet for å tilby mer alternative former for medvirkning som er rettet mot ulike målgrupper. Dette kan være problematisk ettersom folkemøter ikke alltid klarer å favne bredt ettersom den kan oppleves som lite representativ, noe som nevnes igjen i kapittelet hvor jeg presenterer funn fra intervjuer. Det er også viktig at medvirkningen forekommer tidlig slik at innbyggerne kan føle at de har en påvirkningsmulighet, og at medvirkningen ikke bare er en symbolsk formalitet. De kommunene som faktisk har en god medvirkningspraksis besitter den kvaliteten at de ønsker innbyggernes kunnskap og ressurser. I dagens planpraksis som plan- og bygningsloven forholder seg til blir rundt 90 prosent av reguleringsplaner utformet av private aktører fremfor kommunen. Siden det er så få kommuner som stiller krav til medvirkning, faller ofte denne rollen på forslagsstiller om å definere hvordan medvirkningen skal skje og hvem som skal trekkes med. Det er da verdt å merke seg at plan- og bygningsloven understreker at “enhver som fremmer planforslag skal legge til rette for medvirkning” (Hanssen et al, 2015, s. 103-105). Årsaken til at dette er verdt å merke seg er fordi det ikke alltid er slik i praksis at den som fremmer et planforslag legger til rette for medvirkning, til tross for hva lovverket sier. Der hvor kommunene har rutiner og systemer på plass for å tilrettelegge for medvirkning, er det ikke nødvendigvis at privatpersoner, utbyggere osv har den nødvendige kunnskapen til å tilrettelegge for medvirkning, dette er en rolle som ofte faller hos det offentlige eller private i ulik grad, som også blir nevnt senere i oppgaven.

For å avslutte delkapittelet om demokratiske utfordringer skal det nevnes noe om den siste utfordringen som er sentral i oppgaven, nemlig den faktiske påvirkningen befolkningen har i planprosessene. Påvirkning er vanskelig å måle og defineres ofte som når man realiserer sine interesser ved å få en annen aktør til å handle på en bestemt måte. Tidligere forskning viser til i hvilken grad lokale politikere føler seg bundet når en plan skal vedtas (Hanssen et al, 2015, s. 107). Bare 7 prosent av lokalpolitikere føler seg bundet av høringsuttalelser fra lokale aktører når de vedtar planer. Det var derimot 37 prosent som følte seg bundet når det var snakk om utbyggingsavtaler som ble inngått mellom utbygger og planadministrasjonen. Forhandlingene



mellom utbygger og planleggere skaper altså en sterk stivhengighet på den politiske behandlingen av saker. I mange studier mener lokale aktører at de blir motarbeidet dersom de vil bidra i den tidlige planformingen (Hanssen et al, 2015, s. 109). De oppgir også at når de først kommer til, er planforslaget såpass fremforhandlet og detaljutført at det i praksis ikke er mulig å endre noe. Dette fører til at de blir tildelt en reaktiv og protesterende rolle, altså en “festbrems”, og ikke får muligheten til å ha en proaktiv og kreativ rolle i prosessen. I den offentlige debatten blir innbyggernes stemmer ofte karakterisert som NIMBY (*not in my backyard*)-synspunkter (Hanssen et al, 2015, s. 107-109). NIMBY-synspunktene karakteriseres ved en holdning om at man ikke ønsker at noe “skal skje i sin hage”. En måte å eksemplifisere dette på er ved byggingen av vindmøller. Det er ikke nødvendigvis at innbyggerne er i mot vindmøller på generell basis, men dersom vindmøller blir bygget i deres egne nærområder hvor de kanskje blokkerer eller spolerer utsikten deres, vil det være en sannsynlighet for at de i disse tilfellene ikke er for vindmøller. Denne retorikken rundt innbyggernes rolle i planprosessen kan bidra til å skape unødvendige konflikter og misforståelser rundt hva innbyggerne faktisk mener og ønsker ved å delta i planprosessene. For å få en helhetlig forståelse av demokratiske utfordringer og deres betydning innen byplanleggingen, er det viktig å vite hvordan byplanleggingen har utviklet seg i løpet av de siste tiårene. Ved å kjenne til problematikken historiske kontekst, vil man også enklere kunne forklare til andre nettopp hvorfor det er en utfordring.

## **2.2 Historisk kontekst for medvirkning og urban planlegging i Europa og Norge**

Byplanlegging har endret seg markant de siste tiårene. I løpet av de siste tre tiårene utviklet og intensiverte globaliseringen av verdensøkonomien seg på måter som var kvalitativt svært forskjellige fra tidligere perioder. I prosessen ble mange av tingene vi brukte i vårt daglige liv avledet fra en stadig mer kompleks geografi for produksjon, distribusjon og forbruk, hvis geografiske skala ble langt mer omfattende og hvis koreografi ble stadig mer intrikat (Dicken, 2015, s. 1). De fleste produktene utviklet en så kompleks geografi, med deler som ble laget i forskjellige land og deretter satt sammen et annet sted, at opprinnelsesetiketter begynte å miste sin betydning. Samlet sett ble slik globalisering i økende grad sett på av mange som den naturlige orden: en uunngåelig og uunngåelig prosess med økende geografisk spredning og økende funksjonell integrasjon mellom økonomiske aktiviteter (Dicken, 2015, s. 1).

Senking eller fjerning av barrierer for fri bevegelse av varer og tjenester ble sentrale kjennetegn ved globaliseringen. Den eksponentielle spredningen på midten av 1990-tallet med Internett og dets manglende avstandskostnader, var bare den logiske konklusjonen av denne århundrelange prosessen. Men ettersom dette har skjedd, har det paradoksalt nok økt tiltrekningen av de få byene hvor spesiell informasjon utveksles og deles. Det kritiske spørsmålet for planleggere gjaldt innvirkningen på byer. Et kontemporært syn i den tiden var at informasjonsflyten ville føre til “avstandens død”, og dermed til slutt fjerne behovet for byer (Hall, 2014, s. 447). For frykten var at polarisering kan forbli kjernen i samtidens byproblem, og være noe byplanleggingen må forholde seg til. Spørsmålet i feltet var hva planleggingen har gjort med det; og svaret så ikke ut til å være mye. I løpet av 1990-tallet beveget byplanlegging og bypolitikk seg i ganske merkelig motsatte retninger. Hva dette betydde i praksis var at bytransformasjon ble skilt fra den vanlige planleggingsprosessen: mainstream planlegging handlet om kodifisert inkrementell endring, mens transformasjon handlet om entreprenøriell respons på nye utviklingsmuligheter og måtte unngå rigiditet (Hall, 2014, s. 446-449).

Europa er et av de mest urbaniserte kontinentene i verden, og mer enn halvparten av europeerne bor i urbane områder. Byutvikling har hatt en viktig økonomisk, sosial, innovativ og politisk innvirkning på EU. De fleste retningslinjene som kommer fra EU påvirker byer direkte. Til tross for dette blir retningslinjene utformet via en forhandlingsprosess mellom EU-institusjonene og medlemslandene. Det er altså en påfallende mangel på mellomnivå representasjon, altså byer. Kurczewska (2021, s. 177) skriver om hvordan en rekke studier viser til at det er en underrepresentasjon av byer og subnasjonale regioner som steder for styring, eller partnere i global styring. På bakgrunn av dette har flere byer begynt å representere sine egne interesser på EU-nivå, da ofte uavhengig av sine nasjonale myndigheter i form av lobbyvirksomhet. Denne lobbyvirksomheten på EU-nivå er blitt et slags fenomen hvor byer som offentlige aktører kan starte lobbyvirksomhet uavhengig av nasjonale myndigheter, skape uavhengige relasjoner med de ulike EU-institusjonene, og kjempe for sine egne interesser selv i tilfeller hvor det går i mot sine egne nasjonale myndigheters posisjon. Flernivåsystemet for styring i EU gir muligheter for subnasjonale aktørers deltakelse i beslutningsprosessen, noe som betyr at statenes hittil dominerende rolle begynner å bli utfordret. Da regionalpolitikken ble utviklet på 1990-tallet, økte betydningen av regioner og byer raskt etter år 2000 (Kurczewska, 2021, s. 177).

Dersom man går tilbake til 1960-tallet, kan man se at norsk urban planlegging ofte ble kritisert for å være en teknokratisk boble som er fattig på kreativ skaperkraft og vilje til å kommunisere med verden utenom. Kjedelig, pragmatisk og trangsynt er begreper som også ble brukt om den norske urbane planleggingen på 60-tallet (Wergeland, 2014, s. 14). I overgangen fra 1950- til 60-tallet foregikk det en omfattende debatt rundt utopi i norske plan- og arkitekturkreter, hvor det var spenninger mellom pragmatisk handlekraft og visjonært fokus (Wergeland, 2014, s. 17). Når man går noen tiår frem i tid, finner man at på 1980- og 90-tallet var mange opptatte av å beskrive virkningene av reformer og den nye offentlige styring som symbolsk, rituelt og løst koplet. Dette var på denne tiden sammenfalt med nye institusjonelle organisasjonsteorier, både innenfor samfunnsforskningen og strategifaget. Den offentlige sektoren ble på denne tiden beskrevet som en nølende reformator på grunn av dens inkrementelle reformering fremfor å reformere mer radikalt, slik andre land som New Zealand og Storbritannia gjorde på den tiden. Både plan- og bygningsloven fra 1985 og kommuneloven fra 1992 tilrettela for at kommuner og fylkeskommuner kunne styre seg selv mer desentralt og strategisk både innenfor arealplanlegging og økonomistyring enn de hadde hatt mulighet til tidligere (Johnsen, 2017, s. 20-21).

Organisasjonsideer og oppskrifter for styring og strategisk planlegging har hatt en viktig rolle for offentlige organisasjoner de siste tiårene (Johnsen, 2017, s. 23). Konsekvensene gjennom de siste tiårene av organisasjonsoppskriftene, som inkluderer strategisk planlegging, mål- og resultatstyring og evaluering, blir delvis ansett å ha endret organisasjonsatferd på en måte at flere virksomheter er blitt avbyråkratisert, toppledelsenes evne til å styre underordnede avdelinger har økt og blitt enda mer resultatorientert, og fått en høyere grad av ekspressivitet og omdømmehåndtering. Mye av strategitenkingen i det offentlige stammer fra behovet av å finne verktøy og modeller til å tilpasse seg de endrede omgivelsene (Johnsen, 2017, s. 19). De siste fire tiårene har reformer og organisasjoners strategiarbeid vært sentrale temaer. Disse nye perspektivene har vektlagt å utvikle forklaringer og beskrivelser av hvordan organisasjoner må tilpasse seg motstridende normer, og på hvilken måte man kan spre organisasjonsoppskrifter for å endre atferd (Johnsen, 2017, s. 23). Når man da har kjennskap til den historiske konteksten til byplanlegging og demokratiske utfordringer, må man se til nåtiden. Den kontekstuelle rammen i nåtiden er også svært viktig, da dette omfatter nåværende lovverk og føringer som dagens planleggere må forholde seg til. Rammeverket som planleggere opererer innenfor er viktig å ha kjennskap til ettersom det er her man finner de ulike utfordringene.

### **3.0 Kontekstuell ramme for planleggingen**

#### **3.1 Plan- og bygningsloven**

Hvordan arealene her til lands skal brukes og reguleres blir bestemt av plan- og bygningsloven. Ved å lage lover og regler om behandling av byggesaker, kan det sikres en forsvarlig utøvelse og kontroll med byggearbeider. Denne loven er gjeldende for alt av aktiviteter og virksomheter som er relatert til fast eiendom, og er gjeldende over hele landet og for alle tiltak. Loven definerer tiltak som “oppføring, riving, endring, herunder fasadeendring, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom” (Plan- og bygningsloven, 2008, § 1-6). Andre virksomheter og endring av arealbruk som er i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner blir også regnet innenfor definisjonen av tiltak. Et tiltak kan bare bli iverksatt dersom de ikke strider med bestemmelser i loven med tilhørende forskrifter og kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Det prinsipielle utgangspunktet i loven er at dersom ingen forbud innen lov, forskrift og planer er til hinder, skal et tiltak kunne bli iverksatt (Plan- og bygningsloven, 2008, § 1-6).

Man kan finne både en plandel og en byggesaksdel innenfor loven. Plandelens regler omfatter ulike planer: statlige arealplaner, regionale planer, kommuneplaner og reguleringsplaner. Det blir gitt ulike regler til hvordan disse skal behandles og hvilke konsekvenser de har for utnyttelse både nå og i fremtiden. Byggesaksdelen består av regler om hvordan byggesaker skal bli behandlet, om når det foreligger plikt om søknad, om at et foretak med ansvarsrett skal foreta tiltak, om hvilke krav det stilles til søknader og kommuners tilsynsplikt med byggearbeider. Bestemmelsene i loven er detaljerte og fører med omfattende plikter og ansvar for både de som ønsker å sette i verk tiltak som omfattes av loven og for de som fører tilsyn på det offentliges vegne kontrollerer at lov og forskrifter blir fulgt og at planer respekteres (Plan- og bygningsloven, 2008).

I denne oppgavens kontekst vil det først og fremst være lovens femte kapittel om medvirkning i planlegging som vil bli vektlagt. Det blir sagt i dette kapittelet av loven at enhver som fremmer et planforslag, må legge til rette for medvirkning og at det er kommunen som skal påse at dette blir oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private aktører. Loven sier videre at kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra

grupper som krever spesiell tilrettelegging, da med fokuset på barn og unge. Det skal også sikres gode muligheter for medvirkning for grupper og interesserte som ikke er i stand til å delta direkte. Da skal kommunen finne alternative måter å drive medvirkning (Plan- og bygningsloven, 2008, § 5-1).

### **3.2 Kommuneloven**

Formålet med kommuneloven er å fremme selvstyret til kommuner og fylkeskommuner ved å lage et rammeverk. Det skal tilrettelegges for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati hvor innbyggerne inntar en aktiv deltakerrolle. Kommuner og fylkeskommuner skal kunne yte tjenester og drive samfunnsutvikling til det beste for innbyggerne. Videre skal loven føre til at kommuner og fylkeskommuner blir mer effektive, tillitsskapende og bærekraftige (Kommuneloven, 2018, § 1-1).

Kommunelovens tredje del og tolvte kapittel tar for seg innbyggerdeltakelse. I denne delen kommer det frem at innbyggerne selv skal kunne fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Dersom minst to prosent av innbyggerne står bak det, plikter kommunestyret og fylkestinget seg selv å ta stilling til forslaget. De må da blant annet ta stilling til om forslaget faktisk gjelder deres egen virksomhet, dette må gjøres senest seks måneder etter at forslaget er fremmet. Det er ikke mulig å fremme et forslag som har det samme innholdet som et tidligere forslag når man er inne i samme valgperiode. Dette gjelder også for saker som allerede er blitt behandlet av kommunestyret eller fylkestinget. Hvis et forslag som er i tråd med reglene i denne paragrafen blir nedstemt, er det bare mulig å klage dersom det blir gitt klagerett av forvaltningsloven eller en annen lov (Kommuneloven, 2018, § 12-1). Kommunestyret og fylkestinget har selv retten til å bestemme at det skal avholdes en rådgivende folkeavstemning om et forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet (Kommuneloven, 2018, § 12-2).

### **3.3 FNs bærekraftsmål**

Handlingsplanen for bærekraftig utvikling kalles 2030-agendaen. Denne planen ble konkretisert gjennom 17 bærekraftsmål og 169 delmål, og skal bidra til å skape bærekraftig utvikling økonomisk, sosialt og miljømessig. Disse ble av FNs generalforsamling vedtatt i 2015, hvor alle medlemslandene sluttet seg til. Formålet med 2030-agendaen var å gi et bedre

utgangspunkt for globalt samarbeid for bærekraftig utvikling enn det som har vært i tidligere år. Disse målene skal nås gjennom strategiske partnerskap for å kunne utrydde fattigdom, feilernæring og sult, sikre god helse og utdanning til alle, og redusere klimaendringer og ulikhet i verden. Bærekraftsmålene representerer en helhetlig og ny tilnærming til utvikling. Alle land og deler av samfunnet blir omfattet av disse målene, og dersom de skal nås kreves det innsats og mye ressurser. Hvert av medlemslandene i FN blir nødt til å ta eierskap til sine utfordringer og prioritere sine ressurser. Det vil være i alle lands egeninteresse å nå bærekraftsmålene, dette gjelder både i-land og u-land. I en stadig mer globalisert verden er mange land blitt gjensidig avhengige av hverandre. Dette erkjennes blant annet ved henvisning til hvordan koronapandemien og klimaendringer ikke kjenner landegrensener, og at det er nødvendig med en helhetlig tilnærming til de eksisterende utfordringene. Regionale og lokale myndigheter blir gitt et særskilt ansvar når det kommer til oppfølgingen av 2030-agendaen. Dette er på bakgrunn av at det er de lokale myndighetene som er nærmest befolkning, og at det er de som er ansvarlige for en stor andel av den sosiale og fysiske infrastrukturen som påvirker befolkningens levekår og utviklingsmuligheter (Meld. St. 40,( 2020-2021), s. 5-8).

### **3.4 Anbud og anskaffelse**

Begrepet offentlige anskaffelser viser til EØS-basert regelverk om kjøp av varer og tjenester for statlige virksomheter, kommuner og offentlig kontrollerte virksomheter. Anskaffelser skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser og skal gjennomføres på en forretningsmessig måte etter konkurranse og i samsvar med åpenhet og effektiv etterprøvbarehet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en måte som tjener samfunnet (Krüger & Anderssen, 2022). Bruk av private entreprenører gjennom anskaffelser er vanlig i de fleste offentlige områder. Et hovedmål med offentlige anskaffelser gjennom konkurranseutsetting er å øke offentlig sektors effektivitet, redusere kostnader samtidig som kvaliteten holdes konstant eller å få tjenester av høyere kvalitet til samme kostnad som før. Lovene og forskriftene knyttet til offentlige tjenesteanskaffelser skal sikre at målet – økt effektivitet – nås. Kostnadene faller vanligvis med 20–30 prosent etter hvert som offentlige anskaffelser innføres, prosessen medfører noen problemer. Et problem er at myndighetspersoner blir fristet til å gi særinteresser fortrinnsrett. Det hevdes blant forskere at korrupsjonsrelaterte handlinger er mest vanlig i forbindelse med anskaffelsesituasjoner. Disse handlingene tar vanligvis form av å gi lokale firmaer fortrinnsbehandling til utenlandske

firmaer eller firmaer fra andre steder i landet. Lokale tjenestemenn kan bli fristet til å iverksette tiltak, noen rett og slett ulovlige, andre på grensen mellom lovlig og ulovlig, for å omgå anskaffelsesbestemmelser, noe som ofte resulterer i at lokale firmaer tildeles kontrakter. En betydelig mengde saker der lokale myndigheter har avviket fra (eller brutt) anskaffelsesbestemmelser eller konkurranselover kan finnes i mange offentlige virksomheter, som barne- og eldreomsorg, matlaging (f.eks. skolelunsjer) og bygging (Hansson & Holmgren, 2011, s. 368-369).

I all hovedsak blir kontrakter tildelt ved konkurranse, hvor bindende skriftlige tilbud blir sendt inn via lukket post fra leverandørene innen tilbudsfristen. Tildelingen skjer enten til den som kan tilby den laveste prisen eller til den tilbyderen som har det mest økonomisk fordelaktige tilbudet, hvor miljøhensyn også blir vektlagt. Anskaffelsesmyndigheten har ikke mulighet til å fravike eller endre konkurransegrunnlagets dokumentasjon når prosessen først er i gang. Beslutningen om tildeling blir kunngjort i forkant av kontraktsinngåelsen for å sørge for at de forkastede og avviste leverandørene kan sende inn sine klager og kreve at prosessen blir stanset, rettet på eller omgjort ved saksbehandlingsfeil. Dette må derimot skje før en avtale med vinnerkandidaten blir inngått (Krüger & Anderssen, 2022).

Anbudskonkurranser er formbundende prosedyrer ved tildelingen av oppdrag om å utføre et arbeid, levering av varer og tjenester, eller utførelse av et oppdrag for en anbudsinnyder eller oppdragsgiver. Leverandøren, kjøperen eller anbyderens tilbud blir fremstilt for oppdragsgiveren via et anbud. Man kan gjennomføre anbudskonkurranser på flere ulike måter gjennom regulerte fremgangsmåter, som ofte blir betegnet som anskaffelsesprosedyrer. Det er ulike regler som regulerer disse prosedyrene avhengig av om en er i offentlig eller privat sektor. Som nevnt er det flere typer anskaffelsesprosedyrer, blant dem kan det gjennomføres åpen eller begrenset anbudskonkurranse, konkurranse med forhandling og direkte anskaffelse.. En åpen anbudskonkurranse går ut på at alle leverandører med interesse kan inngi tilbud/anbud. Oppdragsgiveren og leverandørene har ikke tillatelse til å forhandle. I de begrensede anbudskonkurransene kan hvem som helst av interesserte leverandører levere forespørsel om å kunne delta i konkurransen, men det er bare de leverandørene som blir invitert som får mulighet til å inngi sine tilbud/anbud. På samme måte som med åpne anbudskonkurranser, er det ikke tillatt med forhandlinger. Når det er konkurranse med forhandling kan oppdragsgiveren, etter å ha innhentet konkurrerende tilbud fra én eller flere

leverandører, drive med forhandlinger. Direkte anskaffelser skjer derimot når oppdragsgiveren velger selv å henvende seg til én eller flere leverandører. Dette blir omtalt som anskaffelse uten offentlig kunngjøring i anskaffelsesforskriften (Krüger & Anderssen, 2022).

Ved anbudskonkurransen er mulighetene for kommunikasjon om oppdragets substans og omfang begrenset. Pristilbudet til entreprenørene må være utformet slik at det ikke er noen risiko for å oppstå tvist underveis i arbeidet om hva som blir innregnet i kontraktssummen. Statsbygg, Forsvarsbygg og Statens vegvesen har som de store offentlige byggherrene utarbeidet sine egne håndbøker og prosesskoder som setter standarden for hvordan de skal tilpasse arbeidsoperasjonene i prosjekter av ulike slag. De deler da opp kontraktene slik at hver prosess skal forutsettes som bindende prissatt av tilbyderne, som vil si at byggherrene møter risiko for at mengder og utførelsesdetaljer blir tilpasset de aktuelle enhetene, mens entreprenørene derimot møter risikoen for at prisen de har tilbudt er dekkende for omkostninger og påslag som prosessen kan omfatte. Dersom kontrakten blir tildelt via *forhandlinger*, kan man knytte tolkningsspørsmål til prosjektets prosesser før det inngås en avtale, slik at tilbudet blir tilpasset spesifikasjonene til byggherrene. De offentlige byggherrene har mulighet til å velge “Konkurranse med forhandling” dersom kontrakten ikke når opp i EU/EØS terskelnivå (Krüger, 2012, s. 248-249).

Longva og Osland (2010, s. 410) presenterer en sentral hypotese om anbudssetting av offentlige tjenester, som innebærer at dette fører til fragmentering av politikken, planleggingen og produksjonen av tjenestene. Dette området har enda til gode å bli studert empirisk. Det er blitt lite vektlagt i forskningen om endringer i relasjon mellom politikere, administrasjon og administrasjonsselskaper og hvordan politiske prioriteringer har fått endrede betingelser. I relasjon til f.eks offentlig transport, kan man se at det er en sammenheng mellom anbud og tilbudsvidning fra bussruter med sterke til svake trafikkgrunnlag. Når nyetablerte administrasjonsselskap blir målt ut fra inntekts- og trafikk mål alene, vil det være insentiver for dem å vri ruteproduksjonen i en slik retning. I utgangspunktet, dersom man styrker bestillerrollen i fylkeskommunen, vil også fylkeskommunens samordningsmuligheter bli styrket. Dette er fordi nødvendig kompetanse overføres til det offentlige, som dermed styrker muligheten for å samordne kollektivtransport med andre områder fylkeskommunen har ansvar for som er viktige den samordnede areal- og transportpolitikken: arealplanlegging og ansvaret for fylkesvegene (Longva & Osland, 2010, s. 410-412).



### **3.5 Arkitektkonkurranser**

I dette delkapittelet vil det bli tatt utgangspunkt i Bern (2018) sin artikkel om arkitektkonkurranse i norsk kontekst, da det ikke er funnet andre artikler som er like relevante i dette prosjektets kontekst. Arkitektkonkurranser er relevant i denne oppgaven som et uttrykk av den markedsstyrte urban planleggingen. Dette er spesielt relevant angående hvordan Flotmyr-casen i Haugesund kommer fra en European arkitektkonkurranse, som jeg vil komme tilbake til senere i oppgaven.

Konkurranser har vært en integrert del av arkitektur på både faglig og kunstnerisk nivå i flere århundrer. Populariteten til arkitektkonkurranser har dog variert over tid, selv om Europa nylig har sett en betydelig vekst i antall internasjonale konkurranser. EU/EØS-direktivene om tjenester og offentlige anskaffelser har bidratt til å standardisere og normalisere arkitektkonkurranser ved å innlemme dem i eksisterende konkurransepraksis og juridiske rammer. Innenfor mye forskning er det en underliggende antakelse om at når den utføres riktig, er arkitektkonkurransen en demokratisk, transparent og rettferdig prosess. Den generelle oppfatningen ser ut til å være at når konkurranser fungerer på en rettferdig og transparent måte, representerer de en solid metode for å finne optimale løsninger på komplekse problemstillinger og sikre arkitektur av førsteklasses kvalitet. Mange forskere er ofte kritiske til måten konkurranser fungerer på og hvordan vurderinger av kvalitet og forskjeller i smak gjøres, og noen kan til og med forsøke å forbedre dagens konkurranseformer, det er få tegn på utfordringer til den ortodokse karakteren til demokratiske konkurranser (Bern, 2018, s. 239-240). Et eksempel på dette er sagaen om Munch-museet i Oslo.

#### **Munch-museet - hvordan arkitektkonkurranser skaper barrierer**

Planen om å flytte Munchmuseet til et nytt og bedre bygg og hedre kunstneren med det som ble hevdet å være det mest fremtredende eiendomsobjektet i hele landet, ble offentliggjort sommeren 2008. Tomten som ble utpekt til det nye Munchmuseet ligger ved Operaen i delområdet Bjørvika i planområdet Fjordby. Planen for delområdet Bjørvika er fire år før vedtakelsen av Fjordbyplanen, men denne endringen ble kunngjort og konkurransen publisert før bystyret fikk mulighet til å godkjenne de nødvendige revisjonene. Dette var ikke noe problem ifølge byrådslederen da han hadde diskutert dette med rådsmedlemmene og alle var enige. For å blidgjøre motstanden måtte imidlertid HAV Properties trekke konkurransen og det ble avholdt en avstemning for å godkjenne endringer før konkurransen kunne utlyses igjen. En

internasjonal arkitektkonkurranse ble senere avholdt og våren 2009 hvor den spanske arkitekten Juan Herreros ble utropt som vinner av konkurransen med sitt Lambda-prosjekt. Etter konkurransen ble prosjektet stoppet på grunn av politisk motstand på grunn av vetorett fra Riksantikvaren. Forhandlingene med direktoratet ble til slutt løst, men ikke i tide til valget i 2011, hvoretter den politiske koalisjonen skiftet og flertallet ikke lenger var for prosjektet. Debatten fortsatte til sommeren 2013 da det endelig ble inngått en avtale med et av opposisjonspartiene, som til gjengjeld for deres støtte til Lambda-prosjektet fikk en lang liste med kompensasjonspolitikker for området som mistet Munch-museet (Bern, 2018, s. 245-246).

Den umiddelbare mottakelsen av Lambda var blandet, og til og med dens talsmenn virket ikke begeistret. "Det er veldig lett å mislike", skrev en av støttespillerne. De virket mer begeistret for plasseringen av Munch-museet enn de gjorde over vinnerforslaget. Det som bidrar til plasseringsstriden er at Munchmuseet tidligere holdt til på Tøyen, et lavstatusområde i indre øst i Oslo. Å frata et allerede sårbart nabolag en av dets få kilder til stolthet ble sett på som problematisk. På den annen side kan det hevdes at et område som dette har liten bruk for et high-end kunstmuseum og at en mer hensiktsmessig bruk av den gamle bygningen lett kan bli funnet. Både pro- og antisiden brukte argumenter knyttet til arkitektkonkurransen for å støtte deres posisjon. Anti-Lambda-kritikken er ikke at prosjektet mangler ikoniske kvaliteter, men snarere at ikonisitet er privilegert fremfor funksjonelle bekymringer. Ønsket om å være ikonisk, insinuerer kritikerne at er basert på egoet og forfengeligheten til både politikere og arkitekter. Over tid snudde noen politikere sammen med flere kommentatorer i både tradisjonelle og sosiale medier til å kalle bygningen stygg. Som man har sett i en rekke andre konkurranser, forsøkte de som motsatte seg prosjektet å diskreditere juryen og deres arbeid. Særlig var mangelen på noen representant fra Munchmuseets ansatte et stort kritikkpunkt. Kritikere brukte dette, sammen med eiendomskostnader, til å stille spørsmål ved hvorfor juryen valgte et høyhus til et museum, som mange kritikere så som Lambdas største problem (Bern, 2008, s. 248).

Den politiske prosessen med planlegging og organisering av konkurransen ble ofte stilt spørsmål ved og ble et sentralt punkt blant argumentene for hvorfor arkitektkonkurransen var ugyldig og vinneren skulle kastes. Sentralt i denne argumentasjonen var det faktum at HAV Eiendommer fylte rollen som oppdragsgiver og hadde ansvaret for å organisere konkurransen, noe mange kommentatorer mente åpenbart var en oppgave for kommuneplanleggerne.

Konkurransformatet var umiddelbart kontroversielt. HAV bestemte seg for en invitert konkurranseform hvor de tok kontakt med anerkjente arkitekter og inviterte dem til å delta i konkurransen. Argumentet for denne organisasjonen var at navnemerkearkitekter nøler med å delta under andre formater, og når målet var å få til et ikonisk bygg i verdensklasse var det nødvendig med en såkalt '*Starchitect*'. NAL (Norske arkitekters landsforbund) og flere andre ble opprørt over dette og hevdet at konkurranser for denne typen prosjekter må være i åpent format. De hevdet at dette var avgjørende for å ha en transparent og demokratisk konkurranseprosess. NAL argumenterer for at det åpner for yngre og mindre etablerte arkitekter og øker sannsynligheten for å ha en verdig vinner. Som oppdragsgiver var det også opp til HAV å velge juryen. Dette får kritikere til å hevde at HAVs forpliktelse til deres fortjenestemargin var en avgjørende faktor gjennom hele prosessen i stedet for målet om å finne den beste løsningen for byen og for Munchs kunstverk. Mange av kritikerne hevder at dersom konkurransen hadde vært åpen for alle, og Oslo planbyrå hadde fungert som arrangør og oppdragsgiver hadde konkurransen gått frem på en mer ryddig demokratisk måte, og dermed hadde kåret en bedre og mindre kontroversiell vinner (Bern, 2008, s. 250). Sett i sammenheng med den nyliberale entreprenørielle planleggingsprosessen blir det klart at konkurransen ikke tilbyr noen demokratisk åpning i et system som allerede har demokratiske underskudd. Konkurransens demokrati er i beste fall et demokrati utelukkende blant arkitekter. Mens arkitektkonkurransen går før gründermodusen for bystyring, passer arkitektkonkurranser i mange tiår veldig godt inn i dette systemet der det å skape en attraktiv by for de kreative klasser og andre eliter er målet for planleggingen. Bruken av arkitektkonkurranser lover den type prestisjefylt arkitektur og attraktiv urbanisme som Fjordbyplanen tar sikte på (Bern, 2008, s. 253). Årsaken til at eksempelet om Munch-museet tar så stor plass i denne oppgaven er at det er et prakt eksempell på nettopp hvorfor arkitektkonkurranser skaper barrierer for offentlig deltakelse. Arkitektkonkurranser som et uttrykk for nyliberal planlegging, er høyst elitistisk og skaper mye negativ diskusjon i media. Ved å forstå de negative aspektene av å holde arkitektkonkurranser, skjønner man i større grad påvirkningskraften av å føre en markedsorientert byplanlegging. Dette står som en parallell til casen på Flotmyr, som også kom fra en arkitektkonkurranse, og viser til hva som skjer dersom man skaper barrierer for involvering av befolkningen. Den store misnøyen med arkitektkonkurransen om Munch-museet er ikke et enkelt tilfelle, slik at det er viktig å ta tak for å forbedre dem. Dersom befolkningen ikke får mulighet til å delta, øker sannsynligheten for at det blir misnøye og befolkningen får en mindre grad av eierskap til prosjektene. Arkitektkonkurranser i seg selv

mangler ikke nødvendigvis en demokratisk forankring, men ved å belyse problematikken rundt munch-museet håper jeg å bidra med nye tanker til hva som kan gjøres annerledes slik at det ikke blir en like høy grad av misnøye blant den generelle befolkningen.

## 4.0 Teori

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for ulike planleggingsteorier som jeg vil anvende i mitt analysekapittel senere i oppgaven. Disse teoriene inkluderer kommunikativ planlegging, nyliberal planlegging, maktteori og demokratiteori. Jeg har valgt ut disse teoriene ettersom jeg mener at de er mest passende til å besvare oppgavens problemstilling og analysere svarene fra intervjuene.

### 4.1 Kommunikativ planlegging

Kommunikativ planlegging er en dialogisk og deltakende prosess som inkluderer et mangfold av interessenter og påvirkede grupper i utviklingen av infrastruktur, land og offentlige tjenester (Sager, 2017, s. 93). Blant de mange formålene til kommunikativ planlegging, er et av dem å fremme deliberativt demokrati ved å utforske potensialet for bred gjennomførbar enighet om plansaker, samt å gjøre deliberasjonen inkluderende og grundig før et planspørsmål blir avgjort politisk. Et skifte mot mer deltakende tilnærminger blir antatt å bidra til å utvikle sosial kapital, samhold i fellesskapet og gi en stemme til de som i størst grad blir påvirket direkte av offentlig politikk. Kommunikasjon er i planleggingspraksis ansett som politisk. Til tross for at makten til planleggere er begrenset, har du mulighet til å påvirke kommunikasjonen mellom de involverte partene i prosessen. Dette kan de gjøre ved å tiltrekke oppmerksomhet og stille spørsmål ved uttalelsene, argumentene og informasjonen til partene, som dermed kan avsløre feilinformasjon, maktspill og autoritært press (Sager, 2017, s. 93-94).

John Friedmans transaktiv planlegging vektlegger dialog og gjensidig læring som sine nøkkellkonsepter, og er ofte ansett som den viktigste forgjengeren til kommunikativ planlegging (Sager, 2017, s. 94). Transaktiv planlegging, som Friedman står bak, er en respons på det stadig økende kommunikative gapet mellom planleggere og deres klienter (Friedman, 1973, s. 171). Barrierene for effektiv planlegging øker mellom planleggere som har tilgang på prosessert kunnskap, og de som hviler sin kunnskap på personlige erfaringer. Selv om disse aktørene utveksler meldinger, blir ikke nødvendigvis deres relevante betydninger effektivt kommunisert. Dette kan da føre til at det oppstår feilinformasjon og frustrasjon mellom aktørene. Planleggeres språk har en tendens til å være matematisk og konseptuelt, mens deres klienters språk er mindre presist og omhandler fakta og hendelser som finner sin mening i praksis, men som *ikke* er relatert på det teoretiske nivå (Friedmann, 1973, s. 171-173). Hvis

man ønsker å minimere gapet i kommunikasjon mellom planleggere og klienter, er det nødvendig å ha en kontinuerlig serie med personlige og hovedsakelig verbale transaksjoner mellom dem, hvor man aktivt forsøker å sammensveise prosessert kunnskap med personlig kunnskap (Friedman, 1973, s. 177).

Teorien om kommunikatív planlegging førte til at medvirkning ble et hett tema blant planleggingsforskere, da det først dukket opp i akademisk journaler på 1960-tallet. Ved å bruke konseptene 'inviterte rom' og 'oppfunnede rom' kan man illustrere en viktig distinksjon mellom typisk medvirkning og kritisk kommunikatív planlegging (Sager, 2017, s. 95). Ved å invitere grupper og individer fra sivilsamfunnet inn til den offisielle planleggingsprosessen og skape arenaer - inviterte rom - kan man uttrykke meninger og informasjonsutveksling mellom profesjonelle planleggere og de menneskene som blir påvirket, som er det medvirkning handler om. Disse aktørene blir da møtt av kommunikative planleggere i 'oppfunnede rom' eksternt til autoritetenes rammeverk. Målet er da at kommunikasjonen i disse arenaene skal være nærmere en diskusjon på like fot, som bringer et mangfold av interesser inn i planleggingsdialogen (Sager, 2017, s. 95). Dette perspektivet på kommunikasjon mener at kommunikasjon er det viktigste middelet for hvordan den sosiale verden forstås, skapes og reproduseres på tvers av tid og rom (Van Ruler, 2018, s. 370). Det er ikke nødvendigvis åpenbart hvordan en planlegger kan anvende sin ekspertise i praksis ettersom det har vært en økning av ulike aktører i planleggingsprosessene. Planleggingen var tradisjonelt sett på som styrt av ekspertene hvor medvirkning/offentlig involvering tjente som supplement, men i nyere tid har det vært et skifte mot mer deltakende planlegging hvor det nå er ekspertkompetansen som tjener som supplement (Sager, 2017, s. 96).

For å relatere kommunikatív planlegging til min case, kan det sies at kommunikasjon er blant de viktigste virkemidlene en aktør har. Hva som sies og hvordan det sies, har mye å si for hvordan befolkningen oppfatter ulike prosjekter som kommunen eller en privat aktør jobber med. Dette er spesielt relevant når det kommer til eksempelet mitt om Munch-museet hvor det var svært tydelig at befolkningens stemmer ikke ble hørt. Det er særdeles viktig innen kommunikatív planlegging at kommunikasjonen ikke er eksklusivt enveis, men at den heller er toveis slik at det blir en utveksling av tanker og meninger. I tilfellet med arkitektkonkurranser, bærer disse konkurransene en underliggende beskjed om at befolkningens stemmer og meninger har lav betydning. Årsaken til dette ligger i hvordan det i arkitektkonkurranser ofte er

svært små juryer som tar de endelige beslutningene uten å kommunisere utenfor seg selv. Ulike prosjekter innenfor byplanlegging har en mye større sannsynlighet til å få støtte blant befolkningen dersom aktørene opprettholder en god kommunikasjon med befolkningen. Hvis aktørene derimot ikke opprettholder en god kommunikasjon, vil man få flere gjentakelser av Munch-museet.

Dersom man lurer på hvorfor kommunikative blikk i planlegging er viktig og hva deltakelsen skal svare på, så vil jeg presentere tre ulike argumenter fra Vasstrøm og Paaby (2021) for hvorfor deltakelse burde ansees som viktig. Det første argumentet omhandler det demokratiske aspektet ved å delta i planprosesser. Som en demokratisk prosess gir deltakelse borgerne rettigheter til å delta i sine lokalsamfunns samfunnsutvikling og planlegging. Man kan skape et dypere demokratisk fundament dersom man har en kritisk dannelse av borgere som grunnlag for et bedre samfunn. Det andre argumentet er mer instrumentelt og handler om hvordan deltakelse kan brukes som et verktøy i plan- og utviklingsprosesser for å fremme legitimitet og effektivitet. Dette kan være avgjørende som et virkemiddel for å dempe konflikter, forankre planer og beslutninger som sørger for at planene gjennomføres mer effektivt. Det tredje og siste argumentet går ut på at man har en pragmatisk og kommunikativ forståelse av hvordan deltakelse kan tjene som et grunnlag for å danne sosial læring i planlegging og kontekstuell kunnskap. I dette perspektivet vil bruken av deltakelse bli forstått som hvordan man kan oppfordre til å skape nye bidrag i planprosesser som planleggerne selv ikke klarer å se (Vasstrøm & Paaby, 2021, s. 3).

#### **4.1.1 Kritikk**

På lik linje med de fleste teoretiske rammeverk, er ikke kommunikativ planlegging uten sine kritikere. Kommunikativ planlegging kan ofte kritiseres for å overse kontekst og ikke gi nok oppmerksomhet til hvordan den påvirker kollaborativ planlegging. Kollaborativ planlegging kjennetegnes ved kvaliteter som inkludering, maktbalanse og konsensus, som også er de kvalitetene det argumenteres for at kommunikativ planlegging overser (Calderon & Westin, 2021, s. 14). Store deler av kritikken er også rettet mot Jurgen Habermas, som ofte blir ansett å være inspirasjonskilden for kommunikativ planlegging da den dukket opp på 1980- og 90 tallet (Mattila, 2020, s. 1). En av hovedårsakene til at Habermas fikk mye av kritikken rettet mot seg, handlet om at mange av kritikerne hadde en tilbøyelighet til Foucault. Foucault-teoretikerne hevdet at tilhengerne av Habermas ikke hadde noen troverdig strategi for å motvirke

undertrykkende maktutøvelse, for eksempel av private aktører som opererer med hovedmål om å maksimere profitt på bekostning av fellesskapets interesser (Sager, 2017 s. 101). Foucaults tilhengere anser kommunikative planleggeres forsøk på å skape konsensus som en undertrykkende praksis i planleggingsstyring. Kritikken for å tjene nyliberalismen får troverdighet dersom planleggere inviterer de berørte av en foreslått urban utvikling til å delta i konsensus byggende overveielser, uten at det ligger en effektiv strategi til grunn for hvordan de kan hjelpe dem å stå imot eiendomsinteresser og investorer med sterke ressurser. Man kan altså se hvordan problemet ligger i hvordan man kan holde tilbake de som prøver å påvirke den planlagte løsningen ved å lene seg på sin maktbase istedenfor å bruke argumenter som høres fornuftige ut for å overtale den bredere offentligheten. Selv om den har gode intensjoner om å motvirke denne typen oppførsel ved å nedkjempe de kommunikative forvrengingene gjennom kritiske spørsmål og redusere de politiske transaksjonskostnader til rettferdige grupper og aktører som kan tape på prosjekter, har ikke kritikerne blitt overbevist om at disse tiltakene er effektive (Sager, 2017, s. 101).

Kommunikasjon består alltid av maktmekanismer som ikke er mulig å overkomme i planleggingsprosessen, men som heller bare kan reguleres (Skjeggedal, 2005, s. 732). Det antydes ved dette perspektivet at makt, kunnskap og tilgang på diskurskoalisjoner ikke kan skilles. Kunnskap og makt komplimenterer hverandre, og kunnskap kan i dette tilfellet ikke eksistere utenom dets forhold til makt. Planleggingssystemer er måter å ordne rekkefølgen av makten på via prosedyrer og hierarkier, og kan derfor tolkes som et verktøy for å styre og strukturere handlinger (Skjeggedal, 2005, s. 733). Forholdet kommunikativ planlegging har til makt er dens største kritikk. Dette er hovedsakelig på grunn av tendensen i kommunikativ planlegging til å operere som om man kan midlertidig suspendere maktens virkemåte for å produsere nye konsensuelle planleggingsdiskurser gjennom kommunikativ planleggingsdiskurs. Kritikken her er todelt hvor man for det første argumenterer for at det ikke blir tatt tilstrekkelig hensyn av kommunikativ planlegging til den praktiske maktkonteksten der planlegging praktiseres. Dette fører til at den ikke engasjerer seg i de politisk ladede og makt ladede interessene som infiltrerer planleggingspraksisen. Det andre argumentet forsøker å hevde at kommunikativ planlegging abstraherer planleggere fra deres posisjonering i en syklus av kunnskap, makt og rasjonalitet hvor ekspertformer for å vite og resonnerer blir validert, som dermed undervurderer utfordringene ved å fremme alternative former. Det blir påstått at enhver teori som tar til sikre på demokratisering av



planleggingspraksis blir nødt til å avvike fra orienteringen om konsensus, noe som er et definerende trekk ved kommunikativ planlegging, og i stedet redegjør for hvordan makt og forskjell har en uforanderlig natur (McGuirk, 2000, s. 195).

#### 4.1.2 Agonismer

I dette delkapittelet vil jeg redegjøre for agonismer. Dette er relevant innad i kommunikative planleggingsteorier ettersom den forklarer hvorfor konflikter ikke bare er utelukkende negative. Ved å aktivt tenke på agonismer i planprosesser som et verktøy, vil man kunne komme nå frem til nye løsninger man ellers ikke kunne dersom man forsøker å redusere eller fjerne all form for konflikt i planprosessene. Mye av kommunikativ planlegging går ut på verdier som inkludering, konsensus og dialog, som alle regnes som mer positive verdier. Konflikt derimot blir tradisjonelt ansett å være negativt ladet, som gjør agonisme perspektivet til en meget interessant tanke innen kommunikativ planlegging. Agonismer refererer til en kritisk måte å tenke på om konflikter og konfliktfylt konsensus. Planleggingspraksis kan fremkalle de positive aspektene av konflikt ved å bruke individens synspunkter om en sak, for så å skape en dialogisk og deltakende prosess som inkluderer mange ulike interessenter og påvirkede grupper (Pløger, 2017, s. 266). Det greske *demos* er den offentlige *agon* eller møte i agoraen. *Demos* bygger på det fulle borgerskapet av ytringsfrihet og agonistisk respekt som krever full åpenhet og en full sivil dialog om politikk. Foucault kaller det agonistiske spillet typisk for gresk liv, og *parrésia* er viljen til å sette ens diskurs i fare. Du må overtale, men kan oppleve at andres diskurs kan seire over din egen diskurs. *Demos* bygger på strid og mulig artikulering av en opposisjon av noe annerledes og uforenlig med ens egne diskurser og verdier. Det er kjernen i demokratiet. Utfordring og konkurranse i politikken er avledet fra viljen til makt og denne viljen utgjøres av motstanden mot noe, f.eks. verdier. Viljen til makt er en vilje til å forandre samfunnet, byen eller livet. Den agonistiske 'holdningen' kommer altså fra et selv som er 'konstituert i og gjennom det det motsetter seg og det som motsetter seg det'. Demokrati som *demos* er aldri et møte mellom likeverdige, men balansering av maktforhold. Demokrati er en ulik fordeling av juridisk eller legitim makt, for eksempel når en rettighetshaver har et krav mot en eller annen behandling av andre eller for en bestemmelse som kan nektes av andre. Makt i seg selv må adresseres permanent. *Agon* er mer enn et spørsmål om motstandere og strid. Det refererer mer presist til et kritisk møte, en konfrontasjon, fordi kun i konfrontasjon oppstår en produktiv tolkning (Pløger, 2017, s. 266-267).

Et sentralt perspektiv er agonismen til Chantal Mouffes politiske filosofi som fremhever irreducerbare forskjeller, eller som hun beskriver det, antagonismens uutslettelighet (Pløger, 2017, s. 267). Mouffe har over de siste tiårene vært svært innflytelsesrik innenfor flere disipliner, hvor hennes arbeid har vært nøkkelen til å avsløre dominerende narrativer og kritisere dominerende teorier (Tambakaki, 2014, s. 1). Diskusjonen om agonisme legger for mye vekt på overtalelse, og det er også kritikk av enhver idé om agonisme som bestridelse av minst én grunn: bestridning innebærer en mulig forsoning, men antagonisme og hegemonisk orden er uutslettelige for politikk. Dette betyr på den ene siden at vi aldri kan finne det perfekte øyeblikket for en rettfærdig avgjørelse, da det alltid vil være motsetninger til den, og på den andre siden er enhver beslutning bare et midlertidig hegemoni som skal utfordres. Nøkkelelementet for å jobbe med denne antagonisme-agonisme-relasjonen er motstanderens. Dette er motstandere som er uenige, men som ser på seg selv som tilhører samme politiske forening, som deler et felles symbolsk rom som konflikten finner sted innenfor. Det er et delt symbolsk rom som bygger på en felles troskap til de demokratiske prinsippene om frihet og likhet for alle, samtidig som de er uenige i deres tolkning. Tilstedeværelsen av antagonisme elimineres ikke, men sublimeres for å si det sånn. En slik agonisme er en møteform som ender opp i en konfliktuell konsensus: en erkjennelse av at vi er uenige, men deler et symbolsk rom som sikrer denne uenigheten som legitim, men konstituerende, for den fortsatte posisjonskrigen innen politikken. Posisjonskrigen handler om å vinne avgjørende posisjoner og krever en intervensjonistisk regjering som er sterk nok til å unngå umuligheten av intern oppløsning, noe som innebærer kontroll over alle slags politiske, administrative etc., forsterkning av den dominerende gruppens hegemoniske posisjon. Mouffe er imidlertid tydelig på at hegemoni ikke vinnes for alltid, men alltid bestrides (Pløger, 2017, s. 267-268).

## **4.2 Nyliberal planlegging**

Man kan spørre seg om nyliberal planlegging faktisk eksisterer, siden verken planleggingsutøvere eller planleggingsteoretikere vanligvis mobiliserer begrepet nyliberalisme for å fange opp den moderne planleggingstilstanden. For eksempel nevner Baeten (2010, s. 105) at nyliberal planlegging kan forstås "som en restrukturering av forholdet mellom private kapitaleiere og staten, som rasjonaliserer og fremmer en vekst-først tilnærming til byutvikling. Det er ifølge Baeten (2017, s. 105) ikke et metodisk definert sett med politikk, men snarere en "restruktureringsetos" basert på en sterk tro på markedets dyder og de begrensede mulighetene

for statlig intervensjon. Baeten (2017, s. 105) forklarer videre hvordan nyliberaliseringen av planlegging innebærer en delvis retrett ved planlegging som en offentlig institusjon fra dens konvensjonelle kjerne, nemlig forbedring av det bygde og naturlige miljøet gjennom en eller annen form av samordnet innsats. Denne retretten skal ikke sees på som en ren tilbaketrekning, men en kompleks omarbeiding av forholdet mellom stat og marked der staten ikke bare mister makten. Den får heller en mer proaktiv rolle i innføringen av markedsprinsipper i planlegging gjennom lokale, nasjonale og internasjonale reguleringsformer, sammen med styrkingen av statens undertrykkende rolle. Neoliberal planlegging både som idé og praksis, utgjør ikke et klart brudd fra et tidligere planleggingsregime, men vil alltid være en hybrid mellom eksisterende planleggingsregimer og påfølgende gradvise nyliberale transformasjoner. Det antydes at nyliberal praksis alltid er "artikulert gjennom kontekstuelte spesifikke strategier", og burde derfor studeres på det lokale nivå for å avsløre dens særtrekk. (Baeten, 2017, s. 105-106).

#### **4.2.1 *New Public Management***

Offentlig sektorstyring i det tjuende århundre vil kun i begrenset grad være en videreføring av måten offentlig sektor har vært styrt på i det tjuende århundre (Lane, 2000, s. 3).

Omfattende endringer har skjedd både i virkelige offentlige institusjoner så vel som i teorien om offentlig ledelse i andre halvdel av det tjuende århundre, noe som har gjort standard styringstilnærmingen utdatert. Det tjuende århundre vil utvide disse endringene i både teori og praksis. *New public management* (NPM) er teorien om den siste paradigmeendringen i hvordan offentlig sektor skal styres, med en høyere grad av inspirasjon fra privat sektor (Nesvaag & Lie, 2010, s. 656). Da det startet i Storbritannia, spredte den seg til først og fremst USA, Australia og spesielt New Zealand, og deretter videre til Skandinavia og Kontinental-Europa. NPM er en del av lederrevolusjonen som har gått verden rundt, og påvirker alle land, men i betydelig ulik grad. NPM erstatter ikke eldre rammeverk, men legger til en ny tilnærming til offentlig styring, dvs. kontraktualisme. *New public management* kan ses som det mest synlige tegnet på de raske endringene i perspektiver på hvordan staten skal styre offentlig sektor. Men det er bare én av flere «vitenskapelige revolusjoner» som har skjedd i det tjuende århundre angående riktige styringsmekanismer i offentlig sektor. Teori om offentlig styring startet med offentlig administrasjon og gikk over til rammeverket for offentlig politikk over ledelsestilnærmingen (Lane, 2000, s. 3).

I løpet av 1990-tallet har mange regjeringer våget seg inn i en slags reform av offentlig sektor. Konseptet med reform av offentlig sektor er nå ganske flerdimensjonalt og dekker en rekke fenomener som ikke nødvendigvis henger sammen. Noen land har prøvd en eller to av denne typen reformer, mens andre land har omfavnet dem alle: desentralisering, privatisering, inkorporering, deregulering og omregulering, innføring av utøvende byråer, indre markeder eller bruk av kjøper-leverandør-splittelsen, som samt anbuds-/budordninger. Felles for all reformarbeidet i offentlig sektor er forsøket på å ta i bruk nye styringsmekanismer i offentlig sektor som går utover de tradisjonelle styringsinstitusjonene som byrået og den offentlige virksomheten og som ansetter eller etterligner markedsstyringsinstitusjoner (Lane, 2000, s. 6).

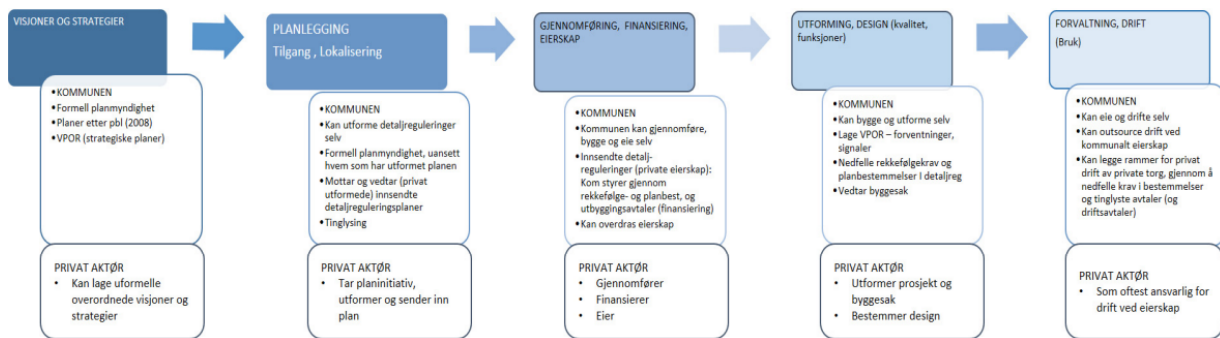
### **4.3 Maktforhold**

Makt er generelt forstått som en aktørs evne til å oppnå det vedkommende ønsker, og mer spesifikt en aktørs evne til å få andre aktører til å gjøre noe som de ellers ikke ville ha gjort (Engelstad & Thorsen, 2022). Aktører kan være individer, grupper, organisasjoner eller stater. Makt finnes overalt i samfunnet og er til stede som en mulighet i de fleste menneskelige forhold. Ifølge Engelstad & Thorsen (2022) omfatter et maktforhold mellom to aktører tre elementer: 1. A inngår i en relasjon til B, 2. A handler ut fra et mål, en hensikt eller en interesse, 3. A sin handling påvirker B, slik at B gjør noe som A ønsker. I denne oppgavens kontekst vil det derimot handle hovedsakelig om maktforholdet mellom offentlige og private aktører og hvordan dette påvirker de sivile aktørene.

Dersom det foregår skjulte praksiser og maktrelasjoner mellom aktører, kan dette begrense demokratisk deltakelse i planleggingsprosesser. Byplanlegging er både en politisk og profesjonell praksis som produserer og reproducerer byrom. Selv om planlegging ideelt sett tar til sikte på demokratisk sosial endring som en moralsk praksis og en teknisk og utopisk diskurs, har det vært en økende orientering mot urban entreprenørisme og forbrukerorientert stedspromotering. Dette har ført til at byplanleggingen går mot å operere som et apparat for nyliberal romlig styring. Når det gjelder byutvikling, ender planleggingspraksisen ofte opp med å tjene den politiske økonomien på siden av de som har makt, da spesielt statens makter (Sanli & Townshend, 2018, s. 1244). Ifølge Sanli & Townshend (2018, s. 1244) har makt en glatt og skiftende natur som er i stand til å tilpasse seg og kamuflere seg selv, som derfor gjør det til et unnvikende konsept. Norsk byutvikling er skapt på en hierarkisk logikk, hvor beslutningskompetansen til myndighetene er hjemlet i plan- og bygningsloven og

kommuneloven. Private utbyggeraktører har i rollen som planutformere blitt sterke premissgivere og forhandlere. Til sammen gir dette et landskap av aktører som legger premisser for byromsbruk, både kommune, bydel og aktører. De private aktører styrkede posisjon betyr heller ikke at offentlig styring er svekket. Ved å skyve finansieringsbyrden for ulike byrom over på markedsaktører kan kommunen innfri politiske mål uten å belaste sine egne budsjetter og kan dermed øke sin systemkapasitet (Sandkjær Hanssen, 2021, s. 323).

Figur 1: Roller i faser av byromsutforming (Sandkjær Hanssen, 2021, s. 324)



I Figur 1 viser Sandkjær Hanssen (2021, s. 324) hvordan kommunen og private aktører kan ha viktige roller i alle faser av byromsutforming, noe som gir en miks av ansvarsforhold. Det er ikke alltid at kommunen er driver; ofte har private eiendomsutviklere laget mer helhetlige planer for ulike byområder enn det kommunen har rukket. Faseinndelingen i Figur 1 har gitt blant annet bidratt til å gi Oslo kommune en skarpere analyse av sin byromspolitik fordi den får frem hvordan kommunen har ulike roller i ulike faser, og hvordan de anvender seg av planinstrumentene (Sandkjær Hanssen, 2021, s. 324). Årsaken til at jeg trekker frem denne figuren er at den bidrar til å belyse kompleksiteten i planprosessene, og hvordan roller og ansvar blir fordelt mellom offentlige og private aktører. Dette er spesielt relevant når man ser på hvordan dette påvirker medvirkning i planprosesser. Når man er i en situasjon hvor kommunen får ulike roller i ulike faser på samme linje som private aktører, kan dette føre til barrierer på bakgrunn av den komplekse rolle- og ansvarsfordelingen. Dette handler også om kapasitet, ettersom kommunen må påta seg så mange ulike roller, vil det bli mindre tid og ressurser til å drive skikkelige medvirkningsprosesser.

### 4.3.1 Planleggingskultur og maktforhold

Planleggingskultur diskuteres ofte i normativ forstand som en transformerende tilnærming innen planleggingsprofesjonen mot en mer og mer demokratisk og deltakende planprosedyre. Fokuset i planleggingspraksis har skiftet fra et mer autoritært konsept om planleggeren til en kommunikativ og samarbeidende tilnærming. De resterende delkapittel 4.3.1 og 4.3.2 som omhandler maktforhold, vil begge i hovedsak ta utgangspunkt i Wolff (2020).

Maktforhold mellom aktører involvert i planprosesser kan ifølge Wolff (2020, s. 2213) sees på som asymmetriske. Aktørenes innflytelse på planleggingsresultater avhenger sterkt av den strategiske bruken disse aktørene gjør av sine maktressurser. Prosessene vil bli formet av både aktørenes ulike kulturer og den felles kulturen de skaper i samspill med hverandre. Aktørenes kulturer former ikke bare deres forventninger til mål og hensiktsmessige beslutningsprosesser, men også strategiene de bruker. Aktørene, som har ulike rammer og mål, samhandler gjennom direkte kommunikasjon (uformelle samtaler, strukturerte debatter eller dokumentutveksling) og indirekte kommunikasjon (protester, pressemeldinger og kunngjøringer av politiske eller juridiske vedtak). Det argumenteres blant annet av Mace (2016, s. 248) at maktforhold er sterkt representert innen planlegging, mellom planleggere og andre. I litteraturen om kommunikativ planlegging fokuserer observasjonene om samhandling ofte på bygging av konsensus på arenaen for offentlig deltakelse. Dette fører til tanken om planlegging som en åpen samarbeidsprosess med diskusjoner, forhandlinger og ikke minst felles beslutningstaking av involverte aktører. Ved å observere virkelige planleggingsprosesser blir det åpenbart at beslutninger tas i ulike kommunikasjonsmiljøer. De er relatert til hverandre, men de følger også spesifikke og varierte regler for samhandling og beslutningstaking. For det første skaper representativt demokrati et rettslig grunnlag for byutvikling ved de beslutninger som tas i politiske styrer. Det er derimot forskjellige andre kommunikasjonsinnstillinger der planleggingsbeslutninger tas, som involverer aktører i forskjellige konstellasjoner. Alle disse aktørene har ulike ressurser til å ta innflytelse på planbeslutningene. Ressursene brukes dermed i henhold til den spesifikke kommunikasjonssettingen mellom aktørene. Å synliggjøre måtene aktører bruker maktressurser på innenfor kommunikative planprosesser er nøkkelen for å forstå planleggingskultur. Formelle modeller for planleggingsprosedyrer, der beslutninger bare tas på den politiske arena, forenkler reelle prosesser like mye som deliberative tilnærminger som implisitt forutsetter en samarbeidende beslutningstaking på én arena for kommunikasjon med involvering av relevante aktører (Wolff, 2020, s. 2213-2214).

På grunnlag av etablerte juridiske og prosedyriske strukturer kan planleggingsprosesser realiseres, men aktører utforsker likevel nye relasjons rom innenfor en spesifikk prosess. Alle aktører går inn i samspill etter egne kulturer (Wolff, 2020, s. 2215). Gjennom samarbeid, handlinger og promoteringen av en spesifikk sosio-geografisk endringsprosess kan aktørene skape det som i litteraturen er blitt betegnet som et prosessrom. I løpet av planleggingsprosessen utvikler aktørene vanligvis kommunikasjonsmønstre, definerer deres relasjoner, håndterer konflikter og forhandler om maktforhold. Dette skaper en spesifikk planleggingskultur, som deles av aktørene underveis i planprosessen, uten å harmonisere deres egne kulturer. Aktørene innenfor planprosessen i denne artikkelen er definert som kollektiver, hver av dem har sin egen kultur. Disse kollektivene kan være organisasjonskollektiver, profesjonelle kollektiver eller nye kollektiver av individer som går sammen under en planleggingsprosess for å stå for bestemte interesser eller mål. Innenfor hvert kollektiv er visse standardiseringer av handling, følelser, tanker og kommunikasjon etablert eller allment akseptert. I en planleggingsprosess går disse separate kollektivene i samhandling på grunnlag av sine aktørspesifikke kulturelle referanser. Innenfor prosessrommet etableres nye standardiseringer. Enkelte aktører kan bli involvert i beslutningstakingen, til tross for å ikke ha en legitim rolle i beslutningene, men involveres allikevel for en rekke årsaker. (Wolff, 2020, s. 2215-2216).

Wolff (2020, s. 2217) skildrer også hvordan disse aktører skaper en planleggingskultur ved samhandling på ulike arenaer. Denne interaksjonen innebærer at aktørene bruker kraftressurser for å oppnå en justering av maktkonstellasjoner. De ulike aktørene inngår i samspill basert på deres spesifikke kulturer. Aktørene deler arenaer hvor det etableres former for maktspill og spesifikke måter å ta beslutninger på, men ikke alle aktører deler felles arenaer. Dette kan også ansees som et uttrykk for kommunikativ planlegging, som ble nevnt tidligere med både "inviterte rom" og "oppfunnede rom", hvor planleggere kan skape arenaer for mening- og informasjonsutveksling (Sager, 2017, s. 95).

#### **4.3.2 Makt som et relasjonelt konsept**

Planleggingsteori, når den fokuserer på innvirkningen av den kommunikative vendingen, diskuterer forholdet mellom kommunikasjon, legitimitet og maktinnstillinger i planleggingsprosesser, ofte med henvisning til Habermas og Foucaults posisjoner mot makt.

Disse to omtales som motstridende, men beslektede begreper om samhandling og makt (Wolff, 2020, s. 2218). I denne diskursen er referansepunktet til Habermas det som har blitt kalt den ideelle talesituasjon hvor involverte aktører overveier i en rasjonell diskurs om den aktuelle problemstillingen. Dette antyder et mer positivt perspektiv på mulighetene for samarbeid og rasjonell beslutningstaking. Følgelig vil beslutningstaking ideelt sett foregå på en kommunikasjonsarena hvor rasjonalitet og oppriktighet kan veie opp for ulik maktfordeling. I referanse til Foucault er den vektlagte ideen begrepet om myndighet, med dens kritiske beskrivelse av deltakelse som et styringsinstrument. Innbyggerne er dermed involvert i en deltakelsesprosess, og det etableres da et kompromiss for å avsløre deres interesser og for å bidra til et felles prosjekt. Ved denne aksepten av prosedyren, kan innbyggerne tilrettelegge og legitimere statlige beslutninger. Begge disse tilnærmingene innebærer en sammenheng mellom rasjonalitet og makt, samt at de trekker på spørsmålet om i hvilken grad rasjonalitet bidrar til å overvinne maktstrukturer eller om maktstrukturer forhåndsbestemmer en tilsynelatende rasjonalitet. Mulighetene for å bruke makt er derfor ikke avhengig av en statisk maktkonstellasjon mellom aktører, men den er også avhengig av dynamikken som aktørene utvikler når de aktiverer sine potensialer rent strategisk (Wolff, 2020, s. 2218-2219).

Det er de strukturelle ressursene som skaper grunnlaget for aktørenes handlingspotensiale, og disse ressursene er svært ulikt fordelt mellom dem (Wolf, 2020, s. 2220). Aktører som har mindre strukturelle ressurser må henvende seg til “atferdsmessige maktressurser” dersom de ønsker å oppnå gunstigere posisjoner i forhandlingsprosesser. Gjennom dette blir symmetri/asymmetri regnet som en prosedyrevariabel. I motsetning til strukturelle ressurser omfatter atferdsressurser handlinger og atferd som brukes til å håndtere konflikter og forhandlinger. Disse handlingene kan være basert på evner som stammer fra egenskaper hos en aktør, individuelle aktørers personlige evner, eller på felles evner til kollektive aktører. Planprosesser har et lovlig garantert minimumsnivå for offentlig medvirkning (Plan- og bygningsloven, 2008), men de mer deltakende planleggingstilnærmingene er basert på det som har blitt kalt “uformelle medvirkningsprosesser”. I disse uformelle prosessene har ikke sivilsamfunnet noen juridisk definert rolle. Sett i denne konteksten kan ikke sivilsamfunnet og dets initiativer råde over et høyt nivå av strukturelle ressurser. Det stilles ofte spørsmål til legitimiteten av innbyggernes involvering ved at det påstås at det undergraver representativt demokrati, samtidig som deltakelse brukes til å legitimere planleggingsresultater. Aktører, som borgeraksjonsgrupper eller andre initiativ fra det sivile samfunn, må bruke atferdsressursene



sine dersom de ønsker å nå målene sine om planlegging. De som involverer seg i initiativ deltar på folkemøter som er åpne for sivilsamfunnet. Disse hendelsene blir ofte nevnt synonymt med offentlig deltakelse, som om de var tildelt rom for innbyggerne å gå i samhandling. Men selvfølgelig bruker innbyggerne som er involvert i tiltak også andre veier for å påvirke planleggingsresultater (Wolff, 2020, s. 2221).

Det dynamiske maktsamspillet som observeres mellom aktører i asymmetriske maktforhold og strategisk bruk av ulike typer maktressurser finner en parallell i byplanleggingsprosesser (Wolff, 2020, s. 2222). Det asymmetriske maktforholdet omhandler også asymmetrien i tilgjengelig informasjon, som bidrar i å tilrettelegge for opportunistisk oppførsel blant aktørene (Moulaert & Cabaret, 2006, s. 56). Likevel er handlingene som er observert i planprosesser utenfor konteksten av den vanlige rammen for en forhandling på en enkelt arena, men viser derimot bruken av maktressurser på ulike sammenflettede arenaer. Aktører har ofte ingen direkte tilgang eller stemmer på disse arenaene, men prøver å påvirke utfallet. I byplanleggingsprosesser er det ikke bare den ene relevante arenaen der beslutninger blir tatt, men flere parallelle beslutningsprosesser som påvirker hverandre. Fokuset når det gjelder bruk av kraftressurser sentrerer derfor rundt strategiene for å påvirke disse prosessene. Ved å observere maktsamspillet mellom aktører ser man en gjensidig avhengighet av strukturelle og atferdsmessige ressurser. Aktører som har mindre strukturelle ressurser, slik som innbyggergrupper i byplanleggingsprosesser, må ta i bruk et flertall av atferdsressurser for å skape et mindre asymmetrisk maktforhold (Wolff, 2020, s. 2222).

Maktforhold er en essensiell drivkraft som konstant underlegger praksisens virkelighet sine egne regler (Sanli & Townshend, 2018, s. 1261). Samtidig påfører de det allment aksepterte formålet med arealplanlegging forvrengninger via beslutningsprosesser. En planleggingskultur som inkluderer sammenstøt mellom myndighetene, mangel på åpenhet, ineffektiv håndheving av lovgivning, en intervensjonistisk styrestil preget av besettelse av det bygde miljøet og byutvikling, tilrettelegger for at det skal ses bort fra plansystemet i praksis. Samlet sett har kampene i byrommets maktspill hatt effekten av å utføre maktesløse motstandere. Konflikt blir da det eneste kommunikasjonsmidlet i slike planleggingskulturer, som fører til at essensen av kommunikasjon slik den står i spissen for kommunikative teorier blir presset med belastninger og feilfunksjoner, i motsetning til idealet om kommunikativ planlegging (Sanli & Townshend, 2018, s. 1261-1262).

#### 4.4 Demokratiteori

Ifølge Hovde et al (2022) kjennetegnes et demokrati ved at et lands myndige innbyggere velger seg representanter som har som oppgave å utforme lover og ta politiske beslutninger. Når de folkevalgte representantene utformer ulike politiske vedtak skal innbyggerne selv også kunne delta i denne prosessen. Demokrati skiller seg fra andre ideologier ved at innbyggerne skal ha en mer aktiv rolle i politiske beslutningsprosesser, samt at alle myndige innbyggere skal ha like rettigheter til å delta. Nå til dags er det som regel representative demokratier som gjelder, hvor innbyggerne styrer ved å enten avgi sine stemmer i allmenne valg eller ved å selv stille opp som kandidat til ulike politiske verv. Moderne demokratier har også en varierende grad av direkte demokrati i form av folkeavstemninger, hvor innbyggerne må ta stilling i avgrensede saker. Her får innbyggerne mulighet til å påvirke sine folkevalgte før, under og etter utformingen av et politisk vedtak (Hovde et al, 2022).

Ordet demokrati kommer fra det greske ordet *dēmokratia*, som betyr folkelig styre. Dette begrepet ble først brukt om styringsformen bystatene i Hellas hadde mer enn 400 år før vår tidsregning. Da dette ordet først ble brukt, ble det brukt i konteksten av et direkte demokrati. De med stemmerett fikk stemme *hver gang* det skulle tas en beslutning, og måtte delta i store folkemøter for å kunne bruke stemmeretten sin. I Norge har vi derimot et representativt demokrati med stortingsvalg hvert fjerde år. I et representativt demokrati, eller indirekte demokrati, må befolkningen velge representanter som tar beslutninger på vegne av alle. Denne ordningen ble først introdusert på 1700-tallet og førte til at det ble mulig å innføre demokrati i større land hvor det tidligere hadde vært bare noen få som fikk bestemme. Indirekte demokrati med politiske partier gjør at ulike oppfatninger og interesser blir representert i sammensatte nasjonalstater. Ved å tilrettelegge for mange partier i motsetning til de systemene hvor det bare er ett eller to partier som kan stemmes på, skaper man et politisk miljø hvor det er en større mulighet for nyanserte politiske syn fremfor polariserte syn. I det norske politiske systemet finnes det ikke noen formell plass for folkeavstemninger. På grunn av dette kan Stortinget velge å se bort fra resultatene, men dette er vanskelig å gjøre i praksis. På det lokale nivå finnes det lange tradisjoner med folkeavstemninger i avgrensede spørsmål, blant annet ved kommunesammenslåing og valg av målform i et område (Hovde et al, 2022). Dersom Stortinget eller en kommune velger å se bort fra resultatene i ulike folkeavstemninger eller medvirkningsaktiviteter, kan dette skape barrierer for videre deltakelse av befolkningen.

#### **4.4.2 Demokratiforståelse**

Motsetninger i materielle interesser vil svært ofte være til stede i planprosesser. Dette kan spesielt forekomme i reguleringsprosesser, hvor utfallet av en endringsprosess kan gi store økonomiske gevinster til noen, mens andre blir møtt av ulempene i blant annet tap av verdi på sin eiendom/bolig. Ulik normativ prosessforståelse, altså ulike meninger rundt hva som gjør prosesser legitime, er ikke like anerkjent som underliggende premiss i planprosessene. Med innsikt i hovedskillelinjene i demokratiteori kan man kaste lys over hvordan ulike aktører forstår involvering i sivilsamfunnet innen planlegging og hvor legitim deres deltakelse er. Innen normativ demokratiteori har det tradisjonelt vært et skille mellom *liberal* eller liberalistisk og republikansk demokratiforståelse og tradisjon. Der den førstnevnte legger vekt på avstemning og representasjon, er hovedkjernen i den neste deltakelsen, diskusjon og en søken etter det beste for fellesskapet. Mens kjernen i den liberalistiske er individets rettigheter, er det sosiale fellesskapet kjernen i den republikanske. Disse to forståelsene bygger på grunnleggende motstående forståelser av menneske og samfunn (Hanssen et al, 2015, s. 86-87).

#### **Liberal demokratiforståelse**

Den liberalistiske tradisjonen stammer historisk sett fra opplysningstiden, da det var på denne tiden liberalismen ble etablert. Liberalismen anses som en reaksjon på datidens føydalsamfunn hvor kongen hadde stor makt og hierarkiet begrenset mulighetene til de som ikke tilhørte eliten. I den liberalistiske tankegangen skulle innbyggerne ha frihet til å drive egne virksomheter uten at staten blander seg inn, samt at innbyggerne skulle ha privat eiendomsrett slik at de kunne bestemme over egen jord. Kjernen i dette ligger i at dersom individene har friheten til å ivareta deres egen interesse på en arena hvor alle de andre individene også gjør det samme. Når det kommer til maktsammenhengen, fikk innbyggerne slik den liberalistiske tradisjonen har tatt form gjennom historien en perifer plass som stemmegivere i valg av representanter. De partiene som stiller til valg konkurrerer mot andre partier om velgerne for å kunne styre over en gitt periode relativt uforstyrret. Er man innenfor en slik forståelse vil en flertallsbeslutning tatt av de folkevalgte politikerne være demokratisk og legitim (Hanssen et al, 2015, s. 87). Dersom man skal anvende den liberalistiske forståelsen av demokratiske prosesser over til arealplanlegging, er det noen faktorer som spesielt blir viktige for at en planprosess skal være legitim: De demokratisk valgte politikerne tar avgjørelser rundt planresultat basert på sin legitime makt; eiendomsutviklere og grunneiere har eiendomsrett og

burde få bestemme hva som skal skje på sine egne eiendommer; statlige aktører og kommunen har en legitim rett til å ivareta samfunnets behov, og kommunen har mulighet til i tråd med sin posisjon til å forhandle med utviklere; interesseorganisasjoner har mulighet til å komme med innspill i planprosesser; aktører som f.eks næringsdrivende og naboer, har en legitim rett til å protestere på inngrep så lenge dette har en betydning for verdien og bruken av deres private eiendom. Til tross for at det forekommer diskusjoner når ulike aktører møtes, så blir ikke diskusjonene regnet som en sentral prosessverdi, og legitimiteten til beslutninger hviler seg ikke på argumentasjon. Forhandlinger blir ofte definert som å være en handlingsform hvor minst to parter kontrollerer noe den andre er interessert i, og hvor begge partene kan se seg tjent med å bli enige om veien videre. Dette er den dominerende samhandlingsformen og handlingstypen for den liberale modellen. Det er kun aktører som har en form for makt eller ressurs som andre er interesserte i, som har en naturlig plass i disse forhandlingene (Hanssen et al, 2015, s. 87-88). Den republikanske forståelsen av politikk blir ofte knyttet til enten den italienske renessansen eller til Aristoteles. I denne forståelsen ansees ikke samfunnet å bestå av interessehavere, men av innbyggere som ønsker å komme fram til gode løsninger på felles problemer. Politikk blir da forstått som en normativ aktivitet, hvor innbyggerne må plikte seg til å sette seg inn i ulike forhold og diskutere dem for å finne fram til et svar som alle kan akseptere. Flertallsbeslutninger i denne forståelsen blir ikke legitime selv om de har støtte fra majoritetsbefolkningen. Beslutningene må hvile på moralsk legitime begrunnelser som knyttes til hva som helhetlig er det beste for samfunnet. I den republikanske tradisjonen skal konflikter løses og man skal definere mål ut fra felles verdi- og normbasis hvor grunnlaget ligger i kulturarv og solidaritet. Dette punktet er også blant den republikanske forståelsens mest fremtredende utfordring ettersom det i vår tid eksisterer ulikheter i kulturarv og verdisyn som utfordrer fundamentet. Ettersom det er et såpass stort mangfold av subkulturer, minoriteter og mennesker som tenker annerledes, blir det svært vanskelig å finne et utgangspunkt med felles normbasis (Hanssen et al, 2015, s. 89).

Den historiske utgaven av tradisjonen kan bli karakterisert som elitedeliberasjon ettersom det tradisjonelt sett bare var eliten som hadde tilgang til diskusjonsarenaene og var de som skulle finne fram de gode løsningene. Denne demokratiforståelsen rommer ikke strukturer som organiserte interesser, partier og formelle beslutningsorgan med folkevalgte representanter slik dagens demokrati har. I en rendyrket republikansk politikkforståelse vil en slik form fremstå som illegitim. I de siste tiårene har det kommet flere retninger som søker til å ivareta idealene

om deltakelse og deliberasjon innenfor hovedstrukturen av representative demokrati. Til en viss grad står disse i mot hverandre med at noen velger å legge vekt på deltakelse, mens andre legger mest vekt på meningsutveksling. Retningen som vektlegger deltakelse mener at deltakelse er nødvendig dersom man ønsker legitimitet, og den vektlegger også hvordan det å delta i demokratiske prosesser er et sentralt læringsaspekt. I den aller ytterligste konsekvens betyr dette at makten til å ta beslutninger burde overføres fra de folkevalgte representantene til alternative konstruksjoner bestående av lokalt forankrede grupper som berøres av beslutningene. Denne beslutningsmodellen blir derimot ikke ansett å være forenlig med norsk planlovgiving (Hanssen et al, 2015, s. 89-90).

### **Deliberativ demokratiforståelse**

Allerede siden 1489 skal begrepet “deliberativ” ha blitt brukt om politiske diskusjoner (Hanssen et al, 2015, s. 90). I dag brukes begrepet som en forutsetning for demokratisk legitimitet ved at i prinsippet så skal ingen bli utelatt fra diskusjonsarenaene, og at en begrunnelse skal komme etter en beslutning. I nyere tid er den mest sentrale teoretikeren innenfor dette regnet å være Jürgen Habermas. Hans modell tar til sikte å inkludere elementer fra både liberal og republikansk tradisjon, en slags hybrid, med målet å unngå deres svakheter. Modellen bygges på en teori om kommunikativ rasjonalitet som har bidratt til et handlingsteoretisk fundament for deliberative teorier om politikk. Kommunikativ rasjonalitet innebærer at forslag og handlinger må begrunnes og forsvares slik at de vinner tilslutning og at de ikke skal baseres på egeninteresse. Man må kunne finne fram til enighet om legitime løsninger på normative konflikter når de ulike beslutningene begrunnes med utfall som uavhengige og likeverdige mennesker finner kvaliteter ved. Habermas’ teori blir ofte kritisert for å ikke være realistisk og for å tilsløre de strukturelle maktulighetene som ofte blir ansett å påvirke samfunnet. Denne kritikken er spesielt rettet mot målet Habermas har om konsensus. Dersom man skal trekke den deliberative forståelsen til planlegging, er det noen følgende punkter som er viktige for planprosessens demokratiske legitimitet: Alle som blir berørt av et plantiltak skal få muligheten til å delta i diskusjons- og beslutningsprosessen; Sivilsamfunnet blir tildelt en rolle som produsent av kunnskap, argumenter og begrunnelser; En meningsutveksling skal framkomme ved at innspill får en respons og forslag blir begrunnet; Formålet med diskusjoner og meningsutvekslinger er å kunne forstå andres perspektiver og å kunne finne nye løsninger via en bedre forståelse av sakskomplekset; Det arbeides for å finne

løsninger som blir forsvart på bakgrunn av at de totalt sett er bedre enn andre løsninger (Hanssen et al, 2015, s. 90-91).

Vektleggingen av ulike demokratiforståelser er viktig for å poengtere ulike måter mennesker kan tolke samme fenomen på. Demokrati som i all hovedsak sees likt på av alle, har mange flere nyanser enn man først skulle trodd. Dette henger også sammen med den samfunnsskapte virkeligheten fra Berger og Luckmann (2000), som poengterer hvordan hverdagslivet kan fremstå som en virkelighet som tolkes av mennesker, og som er subjektivt meningsfylt. Hvordan hverdagsvirkeligheten tolkes avhenger fra person til person, og verden består av et mangfold av disse ulike virkelighetene som man kan bevege seg mellom. I hverdagen kreves det også interaksjon mellom mennesker som innehar disse ulike hverdagsvirkelighetene (Berger & Luckmann, 2000, s. 40). Dette er noe man ikke nødvendigvis tenker analytisk på til daglig ettersom det er relativt simpelt og banalt, men det er derimot mye å ta tak i. Ifølge Berger og Luckmann (2000, s. 49) er en av de viktigste opplevelsene man har i en sosial interaksjon er ansikt-til-ansikt. Dette henger sammen med språk og tegn ettersom det er via disse at man kan uttrykke seg på, slik at den man interagerer med kan forstå hva en ønsker å uttrykke. På grunn av den høye graden av subjektivitet kan det oppstå misforståelser i kommunikasjon mellom mennesker, som nevnt i delkapittel om kommunikativ planlegging. Dette er noe Friedmann også bemerker seg, da spesielt når det kommer til hvordan mennesker går inn i sosiale interaksjoner og diskusjoner med ulikt kunnskapsgrunnlag. En planlegger jobber mye med prosessert informasjon, mens planleggerens klient jobber primært ut fra personlig kunnskap som blir trukket direkte fra livserfaringer (Friedmann, 1973, s. 172). Når mennesker da møtes i sosiale interaksjoner og diskusjoner med ulikt kunnskapsgrunnlag, ulik virkelighetsforståelse og ulik demokratiforståelse kan dette føre til mange misforståelser og konflikter dersom dette ikke adresseres og bevisstgjøres. Ved å bevisstgjøre og legge fram på hvilket grunnlag man argumenterer fra, gjør man det mulig for andre å forstå hvor man kommer fra, samtidig som man enklere kan forstå hvor andre kommer fra. Dersom dette muliggjøres vil diskusjoner forhåpentligvis være mindre preget av misforståelser og konflikt, men heller at diskusjonene er nyanserte og løsningsorienterte.

## 5.0 Metode

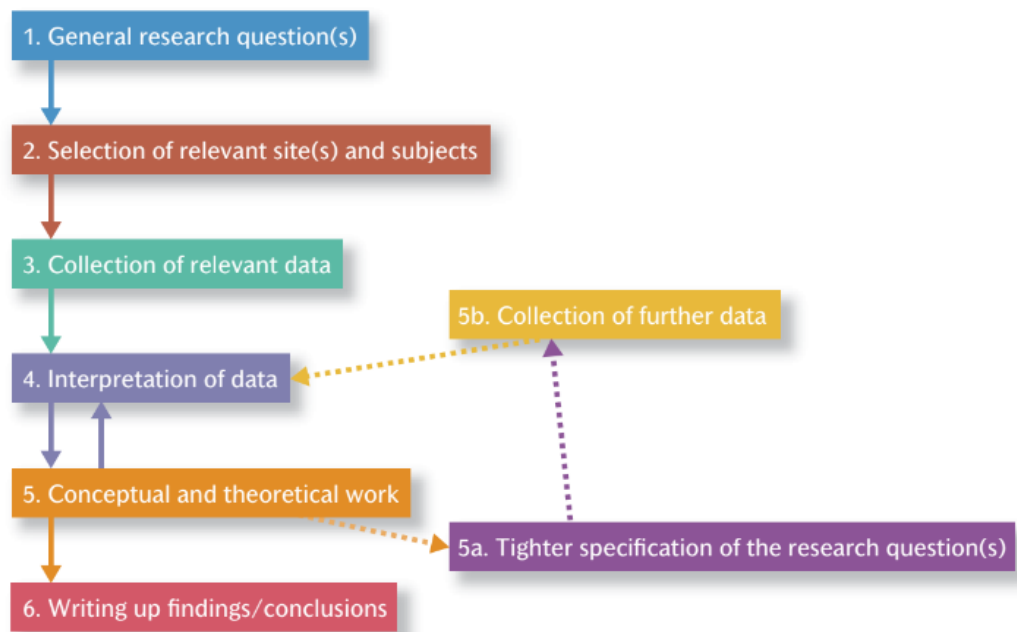
### 5.1 Kvalitativ metode

Dette prosjektet vil anvende en kvalitativ tilnærming til innsamling av empiri. Kvalitativ forskning er en forskningsstrategi som vektlegger tekst fremfor kvantifisering i innsamlingen og analysen av data (Bryman, 2016, s. 33-34). Metodene som ofte brukes for innsamling av kvalitative data er deltakende observasjon, etnografi, ustrukturerte intervjuer og fokusgrupper for å nevne noen. Kvalitative studier omfatter gjerne få enheter, som kan være alt fra individer, organisasjoner, lokalsamfunn eller stater. Formålet med å anvende kvalitative metoder er å oppnå dybdekunnskap og helhetlig forståelse av konkrete kontekster, eller å utvikle begreper, kategorier og typologier. Kvalitative metoder brukes også ofte i kombinasjon med kvantitative metoder i det man kaller metodetriangulering (Grønmo, 2022).

I dette spesifikke prosjektet vil det bli anvendt kvalitative semistrukturerte intervjuer og dokumentanalyse for å samle inn kvalitative data. Jeg vil intervju planleggere og finne ut av deres oppfatning om problemstillingen til oppgaven angående demokratiske utfordringer og markedsinnflytelse i urbane planprosesser. Originalt ønsket jeg å intervju en plass mellom 5 og 8 stykker lokalt på Haugalandet, men endte opp med bare 3 stykker. Da jeg sendte mail med invitasjoner til intervju tok det lang tid å få svar, og mange glemte å gi tilbakemelding. Blant de som glemte å gi tilbakemelding, prøvde jeg å sende nye mailer, men til lite nytte. Jeg satte en tidsfrist ettersom jeg visste at arbeidet med transkriberingen ville bli svært omfattende og tidkrevende. Jeg tenkte det var lurt å ha en frist, slik at jeg på et tidspunkt kunne si meg ferdig med intervjuer og transkribering, og dermed kunne gå videre med oppgaven. At jeg ikke fikk tak i flere var uheldig da det kunne ha styrket empirien i oppgaven. Til gjengjeld er de 3 informantene sterke informanter, med både god fagkunnskap og erfaring. Jeg vil også foreta en mindre dokumentanalyse, hvor jeg vil gå gjennom og analysere noen dokumenter, da konkret kommuneplan og samfunnsdel i Haugesund og Karmøy kommune for å finne ut av hvordan de redegjør for målsetting om medvirkning. Som en del av dokumentanalysen vil jeg også gå gjennom kommuneloven og plan- og bygningsloven for å se om det er samsvar mellom de ulike dokumentene og de svarene jeg fikk under intervjuene. Alt dette vil da kulmineres i en teoretisk analyse senere i et senere kapittel som jeg vil bruke til å konkludere oppgaven med. De videre delkapitlene i dette metodekapittelet vil omhandle mer dybde på intervjuene, intervjuguiden, utvalg, kvalitetskriterier, dokumentanalyse, informantene, gjennomføringen av

intervjuene og transkribering og til slutt NSD og de etiske overveielsene som ble tatt i forkant av skriveprosessen. Samlet sett har jeg i min metodiske gjennomgang forholdt meg til Bryman (2016) sin oversikt.

Figur 2: En oversikt over hovedtrinnene i kvalitativ forskning (Bryman, 2016, s. 379)



## 5.2 Intervju

Det kan identifiseres to hovedtyper når det kommer til kvalitative intervjuer. Disse to er ustrukturerte intervjuer, og semistrukturerte intervjuer. I tilfellet til ustrukturerte intervjuer, bruker forskeren på det meste et *aide-mémoire* som et kort sett med oppfordringer til seg selv om å håndtere et visst spekter av emner. Det kan bare være et enkelt spørsmål som intervjueren stiller, og intervjuobjektet får da svare fritt, der intervjueren bare svarer på punkter som virker verdig å bli fulgt opp. Ustrukturerte intervjuer har en tendens til å være svært lik en samtale.

Ved semistrukturerte intervjuer har man en liste med spørsmål eller spesifikke tema som skal dekkes i det man kaller en intervjuguide, men intervjuobjektet har et stort spillerom angående hvordan de skal svare på spørsmålene. Spørsmålene blir ikke nødvendigvis stilt på samme måten som de står i intervjuguiden. Avhengig av intervjuobjektets svar, kan det også stilles spørsmål som ikke står i intervjuguiden, men alle spørsmål stilles og man skal ordlegge dem på



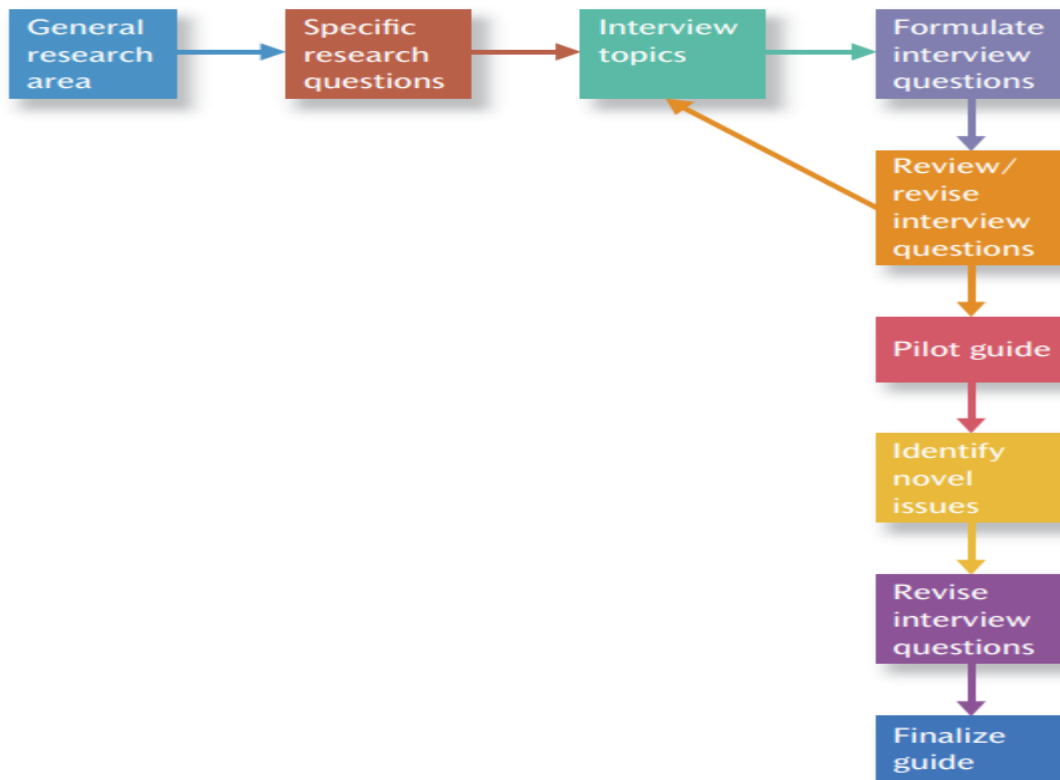
samme måte til alle intervjuobjekter. I begge disse to tilfellene er intervjuprosessen fleksibel. Det må vektlegges i både hvordan intervjuobjektet rammer inn og forstår problemstillinger og hendelser – det vil si hva intervjuobjektet så på som viktig for å forklare og forstå hendelser, mønstre og former for atferd (Bryman, 2016, s. 468).

I dette prosjektet er det mest passende å anvende semistrukturerte intervjuer. Dette valget er tatt av flere grunner, blant annet at jeg som skal intervjuer ønsker en høyere grad av struktur i mine intervjuer enn de totalt ustrukturerte, men også at jeg ikke ønsker at intervjuene skal være altfor rigide. Semistrukturerte intervjuer er et passende mellompunkt hvor man følger en struktur, men også har større grad av frihet til å være fleksibel.

### **5.2.1 Intervjuguide**

Til mine intervjuer er det blitt laget en intervjuguide hvor det har blitt formulert en rekke spørsmål som skal undersøke og skape forståelse for prosjektets tema og problemstillinger I arbeidet med intervjuguiden måtte jeg finne ut av hvilke tema jeg ønsket å spørre informantene om innenfor oppgavens rammer og identifisere de utfordringene jeg ønsket å utforske. Jeg startet med å tenke på det overordnede temaet, før jeg måtte komme fram til hva jeg ønsket å finne ut og hva formålet med intervjuene var. Jeg formulerte så en rekke intervju spørsmål som handlet om medvirkning, offentlig og privat samarbeid, urbane planprosesser, tolkning av lovverk og dets rammer, demokratiske utfordringer og til slutt spørsmål rundt Flotmyr-casen. Etter at jeg hadde revidert spørsmålene og kuttet noe bort, stod jeg igjen med den endelige intervjuguiden. Jeg utformet intervjuguiden med inspirasjon fra figuren funnet i Bryman (2016, s. 470), som illustrerte stegene man går igjennom når man lager en intervjuguide. Ved å følge figuren i utformingen av intervjuguiden, klarte jeg på en enklere måte å finne ut de ulike temaene spørsmålene skulle handle om, og hvordan jeg skulle strukturere guiden slik at intervjuene fikk en god flyt.

Figur 3: Formulere spørsmål for en intervjuguide (Bryman, 2016, s. 470)



Intervjuguiden vil hjelpe til å skape struktur og bedre flyt under intervjuene, og vil også gjøre det enklere å strukturere transkriberingen etter at intervjuene er avholdt. Intervjuguiden inneholder 18 generelle spørsmål hvor noen også har underspørsmål, som omhandler medvirkning, samarbeid og konflikter, tolkning av lovverket og dets begrensninger, og spørsmål rundt hver av de demokratiske utfordringene nevnt tidligere i oppgaven. Det første spørsmålet jeg vil stille informantene handler om når i en planprosess de begynner å tenke på medvirkning. Intervjuguiden inneholder også 10 spørsmål med noen underspørsmål om Flotmyr casen. Spørsmålene om Flotmyr-casen omhandler blant annet medvirkningsarbeidet som er gjort i prosjektet, i hvilken grad prosjektet tolkes å være demokratisk forankret, graden av innsyn befolkningen har hatt, og i hvor stor grad befolkningen har fått være med å påvirke utviklingen av prosjektet. Med denne intervjuguiden er målet å avholde intervjuer som skal vare i minst 30 minutter.

## 5.2.2 Utvalg

Utvalget til intervjuene er trekt ut ved bruk av bekvemmelighetsutvalg, også kalt *convenience sampling*. Et bekvemmelighetsutvalg er et som ganske enkelt er tilgjengelig for forskeren i kraft av sin tilgjengelighet. Bryman (2016, s. 187) trekker frem et eksempel på dette ved at en forsker ønsket å utforske oppfattelsen til handlere på to forskjellige kjøpesentre. Ved å gjøre dette produserte forskeren en *convenience sample* ettersom bare mennesker som besøkte kjøpesentrene og som derfor ble selvvalgt i kraft av at de befant seg på kjøpesentrene, kunne bli intervjuet. Overført til denne oppgaven vil det designerte området være Haugalandet, hvor jeg bare velger ut informanter som befinner seg på Haugalandet. Haugalandet er et distrikt som omfatter Tysvær kommune, Karmøy kommune, Haugesund kommune, Vindafjord kommune, Bokn kommune og Utsira kommune. I oppgavens kontekst derimot, er det bare Haugesund og Karmøy kommune som blir relevante ettersom oppgaven redegjør for urban planlegging, og disse to kommunene er de eneste i regionen som har byer. En av utfordringene til denne utvalgsmetoden er at det ikke blir mulig å generalisere funnene ettersom vi ikke kan vite hvem utvalget skal være representativt for. En kontekst hvor det er akseptabelt å bruke denne utvalgsmetoden er når man kommer over en mulighet som er for god til å gå glipp av. Dataene vil ikke tillate definitive funn på grunn av utfordringene med generalisering, men de kan gi et springbrett til videre forskning eller forme sammenheng med eksisterende funn i et område. Det bør kanskje også erkjennes at bekvemmelighetsutvalg sannsynligvis spiller en mer fremtredende rolle enn noen ganger antatt. Innenfor organisasjonsstudier har det absolutt blitt lagt merke til at bekvemmelighetsutvalg er svært vanlige og faktisk er mer fremtredende enn prøver basert på sannsynlighetsprøver (Bryman, 2016, s. 187).

Jeg ønsker da å velge ut planleggere fra Karmøy kommune og Haugesund kommune ettersom disse menneskene sitter på informasjon som er såpass spesifikk at det er en nødvendighet å velge dem intensjonelt. Ettersom jeg søker etter mennesker som har planleggingskompetanse, kommer jeg til å velge dem ut fra det som er nærmest innenfor offentlige og private aktører. Jeg trenger også noen som kan svare på spesifikke spørsmål angående Flotmyr casen, som gjør at jeg er noe begrenset i hvem jeg kan intervjuer. Angående de mer generelle spørsmålene rundt planlegging i intervjuguiden, kan jeg også intervjuer planleggere digitalt fra andre byer, men jeg ønsker om mulig å avholde intervjuene fysisk, som gjør at det vil være mest passende å trekke utvalget fra det som er lokalt tilgjengelig.

### **5.3 Kvalitetskriterier**

Tre av de mest prominente kriteriene for evaluering av samfunnsforskning er reliabilitet, replikering og validitet (Bryman, 2016, s. 41-42). Jeg vil ta en gjennomgang av disse tre kriteriene og redegjøre for hvordan og i hvilken grad de vil spille en rolle for å kvalitetssikre forskningen i dette prosjektet.

#### **5.3.1 Reliabilitet**

Reliabilitet, også kalt pålitelighet som kommer fra det engelske ordet *reliability*, er opptatt av spørsmålet om resultatene av et studie er repeterbare (Bryman, 2016, s. 41). Begrepet brukes ofte i forhold til spørsmålet om de tiltakene som er utviklet for begreper i samfunnsvitenskap (f.eks.

som fattigdom, rasemessige fordommer, forholdskvalitet, religiøs ortodoksi) er konsekvente.

Reliabilitet er særlig et tema i forbindelse med kvantitativ forskning. Den kvantitative forskeren er trolig opptatt av spørsmålet om et tiltak er stabilt eller ikke. Bryman (2016, s. 41) viser til et eksempel om at dersom vi fant ut at IQ-tester, som var utformet som mål på intelligens, ble funnet å svinge, slik at folks IQ-score var svært forskjellige når de ble administrert ved to eller flere anledninger, ville vi være bekymret for det som et mål. Vi ville betraktet det som et upålitelig tiltak – vi kunne ikke ha tro på at det var konsistent.

#### **5.3.2 Replikering**

Replikering deler mange likheter med reliabilitet, men det er noen hovedforskjeller som gjør at man skiller mellom dem. Noen ganger velger forskere å replikere funnene til andre. Det er mange grunner til å gjøre dette, blant dem kan det være en følelse av at de originale resultatene ikke stemmer overens med eksisterende bevis. Dersom replikering skal finne sted, må et studie være replikabelt (Bryman, 2016, s. 41). Da dette er et særdeles åpenbart poeng, er tilfellet at dersom forskere ikke staver ut sine prosedyrer i detalj, vil replikering av deres studier være umulig. På grunn av dette er replikering noe uvanlig i samfunnsforskning, og noe jeg ikke kommer til å forsøke i dette prosjektet.

### 5.3.3 Validitet

Den viktigste av kvalitetskriteriene er validitet. Validitet er opptatt av integriteten av konklusjonene som er generert fra forskningen (Bryman, 2016, s. 41-42). Det kan sies at validitet refererer til om man faktisk observerer, identifiserer og måler det man sier man skal. Det er to hovedformer som brukes for validitet. Den første er intern validitet som handler om det er korrespondanse mellom forskeres observasjoner og teoriene de utvikler. Den andre er ekstern validitet som refererer til hvilken grad funnene kan generaliseres på tvers av sosiale miljøer.

### 5.3.4 Alternative kriterier for å evaluere kvalitativ forskning

Nå som jeg har redegjort for de tre hovedkriteriene, er det validitet som vil være mest sentral for dette prosjektet. Det er også noen alternative kvalitetskriterier som er relevante. Disse to siste kvalitetskriteriene er på mange måter paralleller til validitet. Den første av dem er troverdighet/*credibility*. Dersom det kan være flere mulige beretninger om et aspekt ved sosial virkelighet, er det gjennomførbarheten eller troverdigheten til beretningen som en forsker kommer frem til som avgjør om den er akseptabel for andre (Bryman, 2016, s. 44). Å etablere troverdigheten til funn innebærer at forskning utføres i henhold til prinsippene for god praksis. Det andre og siste kvalitetskriteriet er overførbarhet, noe jeg håper forskningen min vil ha. Fordi kvalitativ forskning typisk innebærer intensive studier av en liten gruppe, eller av individer som deler visse egenskaper, har kvalitative funn en tendens til å være orientert mot den kontekstuelle unikheten og betydningen av aspektet av den sosiale verden som studeres. Som nevnt av Lincoln og Guba i Bryman (2016, s. 384) er det om hvorvidt funn «holder i en annen kontekst, eller til og med i samme kontekst på et annet tidspunkt, et empirisk spørsmål». I stedet oppfordres kvalitative forskere til å produsere det som kalles en tykk beskrivelse – det vil si rike beretninger om detaljene i en kultur. Det argumenteres for at en tykk beskrivelse gir andre det de refererer til som en database for å gjøre vurderinger om mulig overførbarhet av funn til andre miljøer (Bryman, 2016, s. 384).

### 5.4 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en systematisk prosedyre for gjennomgang og evaluering av dokumenter, da både trykt og elektronisk (databasert og Internett-overført) materiale (Bowen, 2009, s. 27). Som andre analytiske metoder i kvalitativ forskning krever dokumentanalyse at data

undersøkes og tolkes for å fremkalle mening, få forståelse og utvikle empirisk kunnskap (ibid). Dokumenter som kan brukes til systematisk evaluering som en del av en studie har en rekke ulike former. De kan inkludere alt fra oppmøtelister og møtereferater; manualer; bakgrunnsrapporter; bøker og brosjyrer; brev og notater; kart og diagram; aviser, tv eller offentlige registre. Disse typene dokumenter og mange andre kan finnes på biblioteker, aviser, arkiver osv. Forskere gjennomgår ofte tidligere litteratur som en del av studiene og innlemmer denne informasjonen i rapportene sine. Men der en liste over analyserte dokumenter er gitt, inkluderer den ofte ikke tidligere studier. Tidligere studier er en kilde til data, og krever at forskeren stoler på beskrivelsen og tolkningen av data i stedet for å ha rådataene som grunnlag for analyse. Den analytiske prosedyren innebærer å finne, velge, vurdere og syntetisere data i dokumenter. Dokumentanalyse gir datautdrag, sitater eller hele passasjer som deretter organiseres i hovedtemaer, kategorier og case-eksempler spesifikt gjennom innholdsanalyse (Bowen, 2009, s. 27-28).

Dokumentanalyse brukes ofte i kombinasjon med andre kvalitative forskningsmetoder som et middel for triangulering av kombinasjonen av metodikk i studiet av samme fenomen. Den kvalitative forskeren forventes å trekke på flere (minst to) kilder til bevis; det vil si å søke konvergens og bekreftelse gjennom bruk av ulike datakilder og metoder. Bortsett fra dokumenter inkluderer slike kilder intervjuer, deltakende eller ikke-deltakende observasjoner og fysiske gjenstander. Ved å triangulere data forsøker forskeren å gi et sammenløp av bevis som avler troverdighet. Ved å undersøke informasjon samlet inn gjennom ulike metoder, kan forskeren bekrefte funn på tvers av datasett og dermed redusere virkningen av potensielle skjevheter som kan eksistere i en enkelt studie (Bowen, 2009, s. 28). Dokumentbevis kombineres ofte med data fra intervjuer og observasjoner for å minimere skjevheter og etablere troverdighet. Selv om styrken ved dokumentanalyse er betydelig, bør forskeren ikke bruke den som et standpunkt for andre typer bevis som kan være mer passende for forskningsproblemet og studiens konseptuelle rammeverk (Bowen, 2009, s. 38). I dette prosjektets kontekst kombineres dokumentanalysen med intervju. Jeg vil analysere flere offentlige dokumenter og relevante plandokumenter som fokuserer på medvirkning og demokratisk forankring, som vil kombineres med funnene fra intervjuene. Dokumentene vil jeg bruke til å finne ut i hvilken grad svarene til planleggerne samsvarer med hva dokumentene sier. Måten jeg vil gjøre dette på er ved å først lese gjennom hva de ulike dokumentene sier om medvirkning, for så å lese transkriberingen av intervjuene og dermed sammenligne. Disse plandokumentene inkluderer

kommuneplanens samfunnsdel i Haugesund kommune, Flotmyr-casens reguleringsplan og designhåndbok og plan- og bygningsloven. Ved å bruke disse to metodene, vil jeg kunne samle inn egen empiri.

## 5.5 Informanter

Som nevnt tidligere i oppgaven, ble informantene til intervjuene valgt ut fra et bekvemmelighetsutvalg. Dette ble gjort slik at det ville være enklere å ha intervjuer ansikt til ansikt istedenfor å gjennomføre dem digitalt. Jeg ønsket at intervjuene skulle være ansikt til ansikt for å unngå eventuelle tekniske problemer, og slik at det ble enklere å ta opp intervjuene med diktafonappen via mobilen. Utvalget av informanter endte da opp med å være folk som jobber med planlegging på Haugalandet, hvor jeg fokuserte på å finne informanter i Haugesund kommune og Karmøy kommune. Etter en tid med leting, endte det opp med å bli tre informanter til denne oppgaven.

Tabell 1: Oversikt over informanter

Kent Håkull	Avdelingsleder plan, Enhet for byutvikling, Haugesund Kommune
Vigleik Winje	Leder for by- og samfunnsutvikling, Karmøy Kommune
Øyvind Skaar	Arealplanlegger, Asplan Viak

Disse tre informantene ble valgt på bakgrunn av deres fagkunnskaper innenfor planlegging og medvirkning. Jeg ønsket å intervju planleggere som jobbet både i det private og det offentlige for å utforske likheter og ulikheter i deres oppfattelse rundt medvirkning og demokratiske utfordringer i urban planlegging. Da jeg godt kunne ha tenkt meg noen flere informanter, var det kun disse som takket ja innenfor den datoen jeg hadde satt som siste frist til å holde intervjuer. Jeg sendte ut informasjon til rundt 8 stykker tidlig i Februar hvor jeg satt intervjufristen innen slutten av Mars ettersom det var tidspunktet jeg ønsket å ferdigstille intervjuene på slik at jeg kunne fortsette å skrive. De hadde ingen konkret frist på når jeg ønsket at de skulle svare meg innen, men jeg la til i invitasjonen at jeg ønsket å ha intervjuene ferdigstilt i løpet av Mars. Noen av de jeg inviterte og trodde var relevante, følte ikke selv at de hadde kunnskapen til å stille på intervju, mens andre ikke klarte å finne tid i arbeidsdagen til

dette. Det var også noen jeg sendte mail til som ikke gav meg svar tilbake. Disse personene prøvde jeg å sende nye mailer etter en stund, men ble da enten møtt med avslag eller at de heller ikke svarte på mail nummer to. Informantene i denne oppgaven har samtykket til informasjonsskrivet, som inkluderer bruken av deres navn og yrke.

## **5.6 Gjennomføring av intervju og transkribering**

Gjennomføringen av intervjuene ble gjort i løpet av samme uke. Intervjuene varte henholdsvis i 23, 26 og 45 minutter. Grunnen til at det ene intervjuet strakte seg lengre, var at jeg hadde egne spørsmål til Kent Håkull om Flotmyr-casen, som bare han kunne svare på blant informantene. I løpet av intervjuene fulgte jeg i stor grad intervjuguiden jeg hadde laget på forhånd. Ettersom jeg hadde valgt å ha semistrukturerte intervjuer, måtte jeg justere rekkefølgen på spørsmålene underveis. Det var også en utfordring, da jeg tidvis ikke følte at informantene alltid svarte så direkte på spørsmålene som jeg skulle ønske. Jeg måtte også legge bort noen spørsmål, da informantene ganske naturlig besvarte dem indirekte via andre spørsmål. Dette var i noen tilfeller utfordrende uten at det gikk på bekostning av tiden. I noen av intervjuene måtte jeg også stille oppfølgingsspørsmål basert på det de svarte, og i noen tilfeller måtte jeg lage nye spørsmål for å kunne utforske temaene mer nøye. Informantene ble i forkant med bekreftet en ekstra gang at de samtykket med at deres navn og yrker ble inkludert i denne oppgaven. De ble også påminnet om hvordan opptaket av intervjuet ville bli behandlet og transkribert, før det så ville bli slettet.

Etter intervjuene var gjennomført, måtte de transkriberes. Transkriberingen var en mer tidkrevende oppgave enn først antatt. Det ble mye spoling frem og tilbake, og det var tidvis vanskelig å få med seg alle ordene som ble sagt. Jeg valgte ganske tidlig i prosessen å ikke inkludere fyllord og ukomplette setninger ettersom disse ikke ble ansett som viktige deler av innsamlingen av data. Det var også noen steder hvor lyden var såpass utydelig at jeg ikke klarte å transkribere det. Intervjuene ble holdt på stille grupperom, men det var fortsatt tidvis noen vanskeligheter med å forstå alt som ble sagt. Det var også en stor utfordring å vite når det skulle settes punktum og komma i informantenes svar ettersom mennesker ikke nødvendigvis snakker på samme måte som man skriver. Alt i alt ble det 27 sider med transkribert materiale fordelt på 3 intervjuer. Etter at intervjuene var blitt transkribert, gikk jeg inn og begynte å sammenligne de ulike svarene informantene hadde gitt. Dette gjorde jeg systematisk og



strukturert ved at jeg så på spørsmålene og deres svar i kronologisk rekkefølge, før jeg så lagde et lite dokument hvor jeg kort skrev ned likhetene og ulikhetene i deres svar.

### **5.7 NSD og etiske overveielser**

Dersom man skal samle inn egen empiri og behandle personopplysninger, må man fylle ut meldeskjemaet til NSD. En personopplysning blir regnet som alle opplysninger som kan knyttes til en person. Ettersom jeg i mine intervjuer ikke bare skal ta lydopptak, men også inkludere navn å yrke, har jeg måtte søke til NSD. Dette er for å sikre at det ikke blir begått noen personvernbrudd under både intervjuer og behandlingen av lydopptakene. Både informasjonsskrivet og intervjuguiden sendes også inn til NSD slik at de kan vurdere hvorvidt det er noen sannsynlighet for at spørsmålene jeg stiller i intervjuet har en mulighet for å bryte med personvern. Jeg vil anvende diktafon-appen til nettskjema hvor intervjuene blir kryptert under forsendelse fra app til nettskjema. Etter at jeg har transkribert intervjuene vil jeg slette lydopptakene.

Jeg vil ta utgangspunkt i de fire etiske prinsippene funnet i Bryman 5th (2016, s. 125-126). Disse fire prinsippene er: 1. om deltakerne blir skadet; 2. om det er en mangel på informert samtykke; 3. om det er noe forstyrrelse av privatliv; 4. om bedrag er involvert. Jeg vil hovedsakelig intervju voksne mennesker som jobber innenfor planlegging, enten de er politikere, planleggere eller utbyggere/arkitekter. Dette vil allerede minimere sannsynligheten for etiske brudd sammenlignet med om jeg hadde intervjuet barn og ungdom. For å forebygge at det blir etiske transgresjoner er disse fire prinsippene viktige å alltid ha i bakhodet. Man skal ikke påføre deltakerne noen slags form for skade, de skal kunne gi sitt informerte samtykke om å delta i intervjuet og hva det innebærer, jeg vil ikke stille spørsmål som kan tolkes å omhandle deltakernes privatliv da dette vil være svært lite relevant i min forskning, og til slutt vil jeg ikke bedra deltakerne angående hva de egentlig er med på.

## 6.0 Case Flotmyr

### 6.1 Haugesund

Flotmyr er et område som ligger i Haugesund by. Dette området er tidligere deponi og sentralstasjon, men skal nå transformeres til en ny levende bydel i Haugesund. Haugesund er en by og kommune som ligger i Rogaland fylke, ved det nordre innløpet til Karmsundet. Kommunen omfatter fastlandet fra Karmsundets smaleste del nordover til grensen mot Vestland fylke, øyene i sundet (Hasseløya & Risøya) og øygruppen Røvær som ligger vest for bysenteret. Haugesund ble utskilt fra Torvastad kommune som bykommune i 1984 og ble kjøpstad i 1866. Haugesund fikk sine nåværende grenser i 1965 da Vibrandsøy lengst nord i Karmsundet ble overført fra Torvastad, samtidig som resten av Torvastad ble en del av den nye Karmøy kommune. I dag regnes tettstedsbebyggelsen i Haugesund og Karmøy kommune som Norges 12. største tettsted. Haugesund fungerer som regionsenter for i overkant av 111 000 mennesker på Haugalandet.

Figur 4: Haugesund i Rogaland (Thorsnæs, 2022)



Haugesund er nevnt allerede i Harald Hårfagres saga, men fikk betydning først på 1700-tallet som fiskehavn med blant annet sildesalting. Da silde begynte å komme årvisst tilbake først på 1800-tallet, ble det behov for eksporthavn mellom Stavanger og Bergen, og stedet ble ladested i 1854. Haugesund er altså grunnlagt på havets næringer, fiske og sjøfart. Næringsgrunnlaget ble etter hvert utvidet til å omfatte skipsfart og industri, og byen har nå betydning som handels- og servicesenter for hele det nordlige Rogaland og Sunnhordaland (Thorsnæs & Lauritzen, 2022).

Figur 5: Haugesund (Thorsnæs, 2022)



## **6.2 Flotmyr**

Rutebilstasjonen på Flotmyr var et unikt anlegg i norsk kontekst da den ble åpnet 5. april 1957. Da det aldri ble jernbane i Haugesund, fikk byen Skandinavias første sentralstasjon, hvor NSB både drev reisebyrå, hotell, restaurant og kiosk. I desember 1951 ble det avholdt en folkeavstemning i regi av Haugesunds avis, hvor innbyggerne fikk stemme på hvor den nye sentralstasjonen burde ligge. Av de over 2000 som stemte, ønsket 77 prosent at den nye skulle beholde den daværende beliggenheten, mens kun 23 prosent mente at Flotmyr var den beste beliggenheten. Bystyret i Haugesund valgte å se bort fra denne folkeavstemningen, og vedtok 20. februar 1953 at den nye sentralholdeplassen skulle være på Flotmyr. Flotmyr var egentlig regulert til jernbanestasjon, og ble pekt ut som parkområde for den fremtidige jernbanestasjonen i forbindelse med byplanen 1917-1918. Flotmyr var et myrområde, og mellom 1920 og 1950 ble deler av tomten brukt av kommunen som byens søppelplass. Da det ble gjort vedtak om å bygge ut Flotmyr, var dette i sammenheng med planer for byens 100 års jubileum i 1954. Dette sier også noe om betydningen Flotmyr har hatt for byen. Sentralholdeplassen ble derimot ikke ferdigstilt og overlevert kommunen før i 1957. Flotmyr ble i 1957 karakterisert av Haugesunds avis som "et av landets og kanskje Nordens største og mest moderne sentralstasjon". Prislappen på hele anlegget var på den tiden rundt 3 millioner kroner (Vormedal, 2009, s. 46-47).

### **6.2.1 Masseutskifting**

Man skal ikke lengre bak i tid enn 80-90 år siden før området var benyttet til landbruksformål. Som stedsnavnet antyder er dette en naturlig myr, som i landbruksøyemed ble drenert ut for å muliggjøre husdyrbeite. I etterkrigsårene ble deler av landbruksområdet benyttet til avfallsfylling, en vanlig prosess på den tiden. Avfallet ble samlet inn fra husholdninger og gravd ned i bakken, ikke helt uten protester fra nabolaget ifølge avisutklipp fra perioden. Utover femtitallet ble det besluttet å utvikle områdets sentrale plassering med hotell og rutebilstasjon. Den gamle myren og avfallsfyllingen ble derfor dekket over med stein, grus og jordmasser fra regionen. Fra slutten av 50-tallet og frem til i dag har Flotmyr vært Haugalandets store kollektivknutepunkt, men driften av området har alltid vært preget av setninger i terrenget. Flere ganger har det måtte fylle på med grus og avrette overflaten for å opprettholde fremkommelighet for kjøretøy. For å møte områdeplanens visjoner må kommunen løse utfordringene knyttet til de dårlige grunnforholdene og forurensning i bakken. Derfor er grunnen blitt undersøkt med boringer og prøvegravinger, hvor de ulike lagene er

nøye undersøkt for forurensning og geotekniske egenskaper. Resultatene viser at den gamle avfallsfyllingen er forurenset med tungmetaller og miljøgifter, samtidig som bakken inneholder store mengder torv, leire og andre uegnede masser som må byttes ut med stabile steinmasser. Volumet som må flyttes på i denne sammenheng er anslått til over 100.000m<sup>3</sup>, eller cirka 10.000 lastebillass.

I konkurranse med to andre tilbydere, leverte Vassbakk & Stol det mest fordelaktige tilbudet og inngikk kontrakt med Haugesund kommune i desember 2021. Oppstart for masseutskiftingen på Flotmyr var i januar 2022, og blir beregnet til å vare frem til vinteren 2023. Kort tid etter oppstart på Flotmyr-prosjektet gikk Russland til invasjon av Ukraina, med store konsekvenser for internasjonal handel og råvaretilgang. Flere europeiske land kjenner nå på stor avhengighet av fossile brennstoff. Haugesund kommune vurderer det som viktigere enn noen gang at det utvikles og tilrettelegges for alternative energibærere, både av hensyn til klima, men også ut fra et sårbarhetsperspektiv. Vassbakk & Stol viser i sitt tilbud stor grad av oppgaveforståelse, og møter kommunen med utradisjonelle energibærere som biogass, biodiesel og elektrisk anleggsutstyr (Haugesund kommune, 2022 s. 1-6).

### **6.2.2 Relevans for overordnet tema**

Casen rundt Flotmyr har stor relevans innenfor dette prosjektets tema. Denne casen vil brukes til å se på hvordan en kommune jobber med et omfattende bytransformasjonsprosjekt, og hvordan det medvirkes i denne planprosessen. Med tanke på den nyliberale vendingen, er private aktører også sentrale i dette prosjektet. Hvordan har dette påvirket medvirkningen. Når jeg skriver om konfliktene rundt spesielt svømmehallen til dette prosjektet, kommer tema som anbud og medvirkning til å stå svært sentralt. De kommunikative aspektene ved prosjektet; hvordan kommunen har informert befolkningen, hvordan kommunen har tilrettelagt for innspill fra innbyggerne, og hvordan maktforholdet mellom planleggere, politikere og private aktører spiller inn. Ettersom det ønskes at denne oppgaven har en høy grad av overførbarhet, vil jeg med denne casen se på aspekter som er viktige i alle bytransformasjonsprosjekter her til lands uavhengig av størrelse, og hvordan mange av disse aspektene kan tolkes som å være i høy grad universelle.

Figur 6: Kart over flotmyr (Kartverket, 2022)



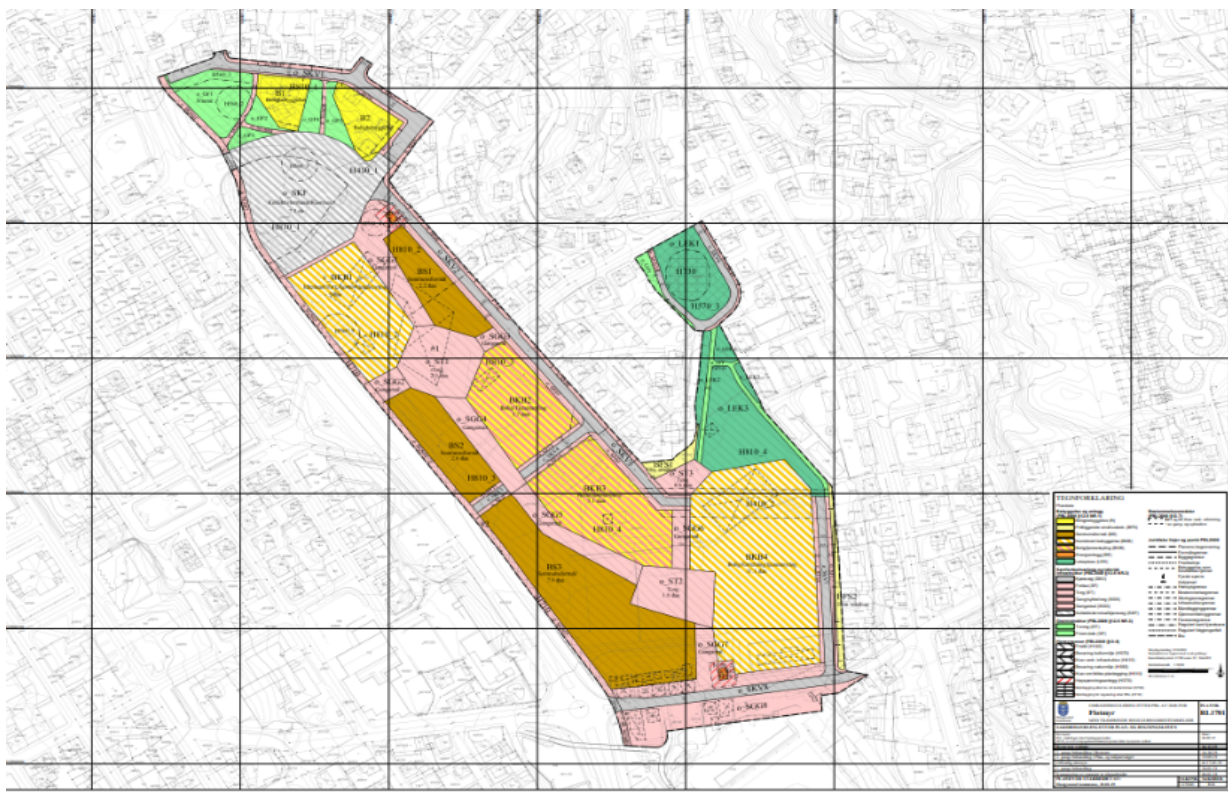
### 6.2.3 Områderegulering

Områdereguleringen for Flotmyr ble vedtatt i bystyret 04.12.2019. Ifølge reguleringsplanen skal Flotmyr bli et forbilde for byutvikling og stå som et godt eksempel på hvordan man utvikler en bydel med fokus på sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft. Byen må skape nye alternativer og definere en framtidsrettet måte folk skulle bo og leve på, hvor begrepet tetthet utforskes og nærhet oppstår. Eksisterende tilbud skal bygges videre på, parallelt med at området får utvikle en egen identitet. Gjennom en bærekraftig og helhetlig byutvikling skal Flotmyr bli transformert til å bli et attraktivt sted i folks bevissthet. Det skal være et sted hvor folk vil bo i nærheten av grønne arealer, aktiviteter, kulturtilbud og sentrum. Dersom Flotmyr skal bli et attraktivt sted å investere i, blir det laget en strategi for utviklingen i perioden frem

til området er ferdig utviklet, spesielt med tanke på bærekraft og midlertidige tiltak. Langsiktig planlegging er nødvendig for å sikre bærekraftig utvikling, ved å utvikle området over tid og ved å legge til rette for en robust struktur, som kan ta opp i seg skiftende behov over tid.

Flotmyr skal være en bærekraftig, aktiv og integrert del av byen, og et godt sted å bo, besøke og jobbe (Haugesund kommune, 2019, s. 4).

Figur 7: Områderegulering for Flotmyr (Haugesund Kommune, 2022)



#### 6.2.4 Konflikter

Generelt sett er det mye positivisme rundt Flotmyr prosjektet, men det er noen aspekter ved prosjektet som er betente. Spesielt planen rundt en ny svømmehall har bydd på mange konflikter, og mye frem og tilbake på om det skal bli eller ikke. Stadig dukker det opp nye avisartikler og leserinnlegg i lokalavisen H-avis, noe som jeg skal se litt nærmere på i lys av dette prosjektets temaer. Før jeg gjør det, vil jeg gi enda litt bakgrunn til hvorfor planen om ny svømmehall har skapt så mye splittelse politisk blant både politikere, planleggere og sivilbefolkningen.

Onsdag 17.01.2018 ble det vedtatt at den nye svømmehallen skulle bli et folkebad på Flotmyr. I sakspapirene foreslås det et mindre folkebad, og etter rådmannens mening burde dette ligge på Flotmyr. Det som da var og er dagens svømmehall på Haraldsvang er svært slitt, og det ønskes et nytt anlegg så raskt som mulig. Ifølge rådmannens saksdokument vil et svømmeanlegg i Idrettsparken rett utenfor sentrum ta lengre tid å realisere enn forslaget på Flotmyr. Flere politikere var uenige med rådmannens forslag, men skiftet mening etter en stund. Det nye svømmeanlegget ble ansett å kunne koste kommunen opp mot 300 millioner kroner (Huanca Vold, 2018).

I Haugesund Kommunes investeringsbudsjett har de store planer for ny ungdomsskole, folkebad, ny flerbrukshall og mer. Enkelte ting kommer inn litt senere enn planlagt, og det meste blir dyrere enn planlagt. Folkebadet, som hadde en kostnad på 282 millioner i forrige budsjettforslag, ligger nå på 410 millioner, pluss 8 millioner for å forlenge levetiden til Haraldshallen. Foruten dette er masseutskiftingen på Flotmyr blitt 11 millioner dyrere og det skal bygges et parkeringsanlegg til 40 millioner. Når kommunen legger opp til et slikt budsjett med store prosjekter, ligger de an til å ha nærmere 3 milliarder kroner i gjeld ved utgangen av året, og de vil ha en gjeld på nærmere 5 milliarder ved utgangen av 2026. Ettersom Haugesund ser at antall eldre øker kraftig i årene som kommer, på lik linje med mange andre kommuner, vil det bli en stor utfordring å tilby kommunale tjenester, både økonomisk og bemanningsmessig (Tho, 2022).

Da det ble lyst ut konkurranse om å bygge ny svømmehall på Flotmyr tidlig i 2022, var det med en budsjetttramme på 310 millioner kroner. Kommunaldirektøren i Haugesund kommune så seg nødt til å kutte 120 millioner i svømmehallprosjektet i november 2021. Dette ble gjort fordi prosjektet hadde blitt 120 millioner kroner dyrere dersom politikernes konseptvedtak fra 2018 skulle legges til grunn. Politisk flertall ønsket ikke å vedta kuttforslaget på dette tidspunktet, og noen måneder senere ble konkurransen lyst ut uten kutt i innhold og med den originale budsjetttrammen på 310 millioner kroner. I mai 2022 ble konkurransen avsluttet. I en offentlig konkurranse må det være minst to tilbydere, men det var bare én aktør som ville være med. Det har vært dialog mellom kommunen og flere tilbydere som valgte å ikke delta i konkurransen. Tilbakemeldingene fra markedet var blant annet at når ambisjonsnivå og økonomisk bevilgning avviker vesentlig, fant ikke tilbyderne det riktig å delta i konkurransen. Dette er da bakgrunn til kommunaldirektørens nye budsjettforslag for 2023, hvor budsjettet nå



ligger på cirka 440 millioner kroner. Kommunaldirektøren antyder til at dersom politikerne hadde vedtatt foreslåtte kutt i november 2021, hadde flere levert inn tilbud, og da hadde konkurransen vært godt i gang. Siden avlysningen i mai, har lite skjedd og ingen ny anbudskonkurranse er lyst ut. I budsjettnotatet blir det anslått en 50 prosent sannsynlighet for at kommunen klarer å realisere prosjektet med en bevilgning på 440 millioner kroner i tråd med vedtaket fra 2018 (Løvvik, 2022).

De tre partiene som utgjør mindretallet i det politiske Haugesund, fremhever hvilken tid vi lever i, og at situasjonen krever stramme prioriteringer. Høyre, Frp og Venstres alternative budsjett har ny Haraldsvang skole som sitt viktigste prosjekt, hvor de er enige med flertallet. Men som foregående år, er de skeptiske til omfanget av planlagt folkebad på Flotmyr, og gjentar sitt alternative forslag om et billigere idrettsbasseng og sjøbad i Smedasundet. Flertallskoalisjonen som består av AP, SV, SP, MDG, KRF og PP er derimot uenige i å kutte bevilgning til folkebad. Koalisjonen støtter forslaget om at ny kulturskole skal bygges i forbindelse med folkebadet. Dette mener de vil gi viktige synergier og passer godt inn i de målsettingene kommunen har for videre utvikling av Flotmyr. At folkebadet skal ha førsteprioritet er blant ønskene i det videre arbeidet (Løvvik, 2022).

Flertallskoalisjonen er av den oppfatning at Flotmyr har egenskaper til å bli en ny og bærekraftig bydel i Haugesund, og mener det har et betydelig potensial til å styrke sentrum og bygge byen. Flotmyr skal bli en bydel der folk ønsker å både bo og jobbe hvor avstandene er korte til det aller meste og at bilbruken er betraktelig redusert. Det vil også kunne bli et område med aktivitet store deler av døgnet for hele byen, i form av rekreasjon, kultur, bevegelse og folkehelse. Koalisjonen er av meningen at dersom Flotmyr ikke har fellesskapsfunksjoner, vil dette kunne sette viktig byutvikling i spill. I deres budsjettforslag opprettholdes rammene og framdriften i planleggingen av folkebad, kulturskole, parkeringskjeller og kollektivterminal. Bredt politisk flertall for å bygge et folkebad på Flotmyr har vært til stede over lang tid.. Koalisjonen skriver 05.12.22 i et debattinnlegg i h-avis at det er overraskende for dem at Høyre, Venstre og Frp fjerner det offentlige folkebadet fra sitt alternative budsjettforslag. Opposisjonen ønsker i sitt alternative budsjettforslag å gi private aktører hovedansvaret for å gi idretten, skolebarn og befolkningen et svømmetilbud. I stedet for å bygge et offentlig svømmeanlegg på Flotmyr, foreslår opposisjonen at det skal bygges et privat anlegg i idrettsparken og et privat utendørsanlegg i Smedasundet. Ifølge koalisjonen er ikke dette et

ideologisk problem, men at hovedproblemet er at dette forslaget vil sende viktig byutvikling ut i det blå. Koalisjonen frykter at dette er et forslag som kan ende opp med at Flotmyr forblir et tomt hull i lang tid framover. Det blir stilt spørsmål til om noen vil ønske å investere i Flotmyr dersom kommunen ikke oppholder sin del av avtalen. Ikke bare gjennom å skifte ut forurensede masser, men at de har gitt et signal av at dette er et sted de ønsker å satse på og at de faktisk ønsker å bygge byen i lag (Mohn et al, 2022).

Utviklingen av Flotmyr har konflikter av mange slag. Konfliktene omhandler i stor grad om økonomisk bevilgning, anbudskonkurranse og *hvor* man skal bygge *hva*. Det er til stadighet nye utviklinger som kommer frem, og planen har gått mye frem og tilbake når det kommer til økonomiske kutt i det ene øyeblikket, før det så blir bevilget større summer. Avisartikler og debattinnlegg i lokalavisen viser de ulike sidene og meningene om dette prosjektets rammer. Flertallskoalisjonen og mindretallet i Haugesund har både enigheter og uenigheter om hvordan området skal utvikles, men desto lengre de går uten å komme frem til et endelig svar, desto dyrere vil utviklingen av Flotmyr bli. Underveis i skriveprosessen til dette masterprosjektet, vil det utvilsomt komme nye utviklinger i de kommende månedene.

### **6.2.5 Medvirkning**

Det virker som det er lite som er publisert fra kommunen om hvilke medvirkningsaktiviteter som er gjennomført i forhold til utviklingen av Flotmyr. Det ble 26.januar 2022 holdt et informasjonsmøte hvor de informerte om masseutskiftingen som skal bli gjennomført i samarbeid med Vassbakk & Stol. Dette informasjonsmøtet tar i liten grad å informerer om de generelle planene for videre utvikling av Flotmyr, men fokuserte hovedsakelig på å informere om hvordan og hvorfor masseutskiftingen vil skje. Informasjonsmøtet virker å ha hatt en lite dialogisk tilnærming ettersom de bare har en slide i powerpoint de har lagt ut som går med til at deltakerne kunne stille spørsmål. Foruten dette informasjonsmøtet er det også blitt holdt et mulighetsstudie i samarbeid med Høgskulen på Vestlandet i 2019 kalt “Flotmyr grønn bydel, grønn by” (Solberg, 2021). Dette kan man finne som en konsulentrapport inne på miljødirektoratets sider. Rapporten inneholder en redegjørelse for foreslått energiløsning for Flotmyr-utbyggingen basert på estimert energi- og effektbehov. Det blir henvist til en tidligere gjennomført en studentoppgave fra Høgskulen på Vestlandet: “Fremtidsrettet energiløsning for flotmyr”, som har vurdert flere alternative energikilder, og har konkludert med at en kombinasjon av solenergi og varmepumpe teknologi er de beste alternativene å utrede videre

(Cowi, 2019, s. 5). Det såkalte mulighetsstudie er ikke til å finne, men rapporten som man kan finne hos Miljødirektoratet virker bare å referere til at det er gjennomført en studentoppgave fra Høgskulen på Vestlandet. Dette kan være noe misvisende dersom man ikke søker ut selve rapporten. Av medvirkningsaktiviteter, er dette det eneste jeg har klart å finne som er relativt lett tilgjengelig. Selv om prosjektet allerede var i gang i 2010, hvor den nye plan- og bygningsloven som inkluderer medvirkning var 2 år gammel, er det ikke noe medvirkningsaktiviteter å finne før tidligst 2019. Når jeg ser på det som faktisk er tilgjengelig fra 2019 og 2022, er det svært lite å trekke ut, men dette skal jeg gå nærmere inn på i analysekapittelet.

## 7.0 Gjennomgang av funn

### 7.1 Gjennomgang av intervjuer

#### 7.1.1 Medvirkning og demokratiske utfordringer

I denne delen av oppgaven vil jeg gå gjennom svarene jeg fikk fra informantene i løpet av intervjuene jeg holdt. Denne delen vil i all hovedsak være en redegjørelse for de svarene jeg fikk, samt å forklare bakgrunnen for noen av spørsmålene. Jeg vil også presentere hva jeg har funnet i noen utvalgte dokumenter. Analysing av svarene vil derimot ikke skje før i neste kapittel, altså kapittel 8. Jeg vil redegjøre for svarene ved å hovedsakelig parafrasere og fortelle om hva som ble svart og presentere likheter og ulikheter.

#### Hvordan en planprosess starter

Som nevnt i metodekapittelet startet intervjuene ved at jeg stilte spørsmålet : *“Når i en planprosess begynner dere å tenke på medvirkning?”*. Dette spørsmålet var naturlig å starte med for å skape en parallell til starten av en planprosess. Som nevnt tidligere i oppgaven er jo også dette med at medvirkningen ofte kommer for sent definert som en demokratisk utfordring, som gjorde at jeg ville finne ut av hva informantene hadde å si på dette. Informantene svarte noe ulikt til dette spørsmålet.

Vigleik fra Karmøy kommune svarer at det er noe som ligger fra starten av. Han påpeker videre at dersom en driver med planlegging eller samfunnsutvikling i dag, så er det en stadig økende bevissthet for de som jobber med det å oppfylle lovkravet om at en rent teknisk skal ivareta medvirkningen. Han snakker videre om ønsket å inkludere bredere, og at det å tenke på medvirkning fra starten av innebærer utarbeidelsen av et planprogram.

Kent fra Haugesund kommune og Øyvind fra Asplan Viak er mer på den siden at det kommer veldig an på hvilken planprosess og hvilket prosjekt det er man snakker om. Kent nevner flere ulike planprosesser, deriblant reguleringsplaner, målplaner, temaplaner, kommunedelplaner og kommuneplaner. Slik at det kommer veldig an på hvilken plan det er snakk om. Øyvind på sin side som jobber i det private vektlegger hvordan de som privat aktør får oppdrag både fra private kunder og kommuner som det leveres tilbud på. Han sier videre at noen etterspør medvirkning i prosessene, men som oftest blir det opp til dem selv å definere hvordan de prosessene blir. De som private tenker da på medvirkning allerede fra tilbudsfasen.

## **Fra plan til handling**

Etter dette stilte jeg som spørsmål nummer to: *“Hvor lang tid pleier det å gå fra dere begynner å tenke på medvirkning til dere utfører medvirkningsaktiviteter?”*. Her gir informantene like svar i form av at det igjen kommer litt an på prosessen, men de utfyller spørsmålet på forskjellig måte. Øyvind trekker frem at noen planer tar mye tid fra de har et oppstartsmøte til det blir varslet, og at de begynner ofte på medvirkningsprosessen når en reguleringsplan blir lagt ut for høring. Naboer og grunneiere blir varslet direkte samtidig som de har en parallell medvirkningsprosess i form av folkemøte eller kontormøte.

Kent trekker frem hvordan de ulike planene og prosessene bygger på hverandre, de begynner sjeldent med blanke ark. Han trekker frem hvordan innhenting av medvirkningsmaterial er en kontinuerlig del av planavdelingen sitt arkivsystem. Han nevner også kapasitet, noe som vil gå igjen i de andre intervjuene og som jeg vil komme tilbake til senere i kapittel 8. Det nevnes at området de legger opp til mest medvirkning typisk er i kommuneplanens samfunnsdel, mens dersom det er snakk om behandlingen av en privat plan, så styrer ikke kommunen utarbeidelsen av den planen. Kommunen har ikke noen formell rolle før de behandler en plan og legger den inn til førstegangsbehandling, før kommunen gjør dette blir planen regnet som en privat aktørs plan.

Vigleik trekker frem hvordan Karmøy kommune i sin samfunnsdel har bestemt seg for å være en samskapende kommune og ikke bare en tjenesteleverandør. Dette betydde at de måtte finne nye måter å jobbe på. Han beskriver videre et eksempel fra når kommunen skulle utvikle et nytt torg i Åkra hvor han hadde bestemt seg for at prosessen skulle være fullstendig åpen. Dette førte til at når Vigleik skisser og konsepter fra et landskapsarkitektkontor, sendte han det automatisk over til arbeidsgrupper for å få innspill. Dette gjorde han uten å selv ha vurdert skissene og konseptene. Disse arbeidsgruppene han nevnte var da ikke politisk valgte eller ansatte fra administrasjonen, men berørte parter knyttet til torget, naboer og næringsdrivende. Han sier det at i en planprosess, så er det slik at man i planprogrammet beskriver medvirkningsopplegget man har tenkt å fullføre i løpet av planprosessen. Han trekker også frem utfordringer med tidsfrister og datoer, som også vil gå igjen på samme måte som kapasitet.

### **Tilfredsstillelse med det nåværende og forbedringspotensial**

Det tredje spørsmålet jeg stilte i intervjuene var: *“Er du generelt sett fornøyd med planleggingen slik den ser ut i dag, eller er det noe du tenker har forbedringspotensial?”* Her ønsket jeg å finne mer ut om hva planleggerne tenker om både ting de gjør godt og ting de ønsker å gjøre bedre.

Kent svarer her de alltid leter etter å løse problemer eller skape utvikling i en plan. De skal noen ganger presse samfunnet litt mot sin vilje inn i den retningen som trengs for å nå de regionale og nasjonale forpliktelsene. Han mener at i dette tilfellet er det ikke alltid så lett å få folkelig tilslutning, men at det kanskje egentlig er viktigere med politisk tilslutning. Han trekker frem et eksempel på tilfeller hvor det har vært politisk tilslutning, men hvor folkemassen har vist motstand som ved det grønne skiftet og klimamotstand som det var for 10 år siden. Han presiserer også at det ikke lengre er særlig motstand mot slike tanker. Han sikter også til hvordan Haugesund kommune står i et bompengespørsmål som har generert folkelig opprør. Dette er noe han mener de må ha et bevisst forhold til.

Øyvind mente veldig tydelig at det er forbedringspotensial i mye. Han trekker frem hvordan kommunene har ansvar for å følge opp medvirkningsprosessene, men av egen erfaring så har de ikke nødvendigvis hverken kapasitet eller ikke alltid kompetanse til det. Dette gjør at det blir ofte opp til de som konsulenter eller kundene. Han sier at det er veldig markedsstyrt, slik at det blir prosjekt- og personavhengig. På grunn av dette ønsker han at det blir enda tydeligere definert i både regionale planer og i lovverket hva som skal gjøres i en medvirkningsprosess. På videre spørsmål om hva han tenker de gjør spesielt bra, forteller han om hvordan de i Asplan Viak har et miljø som ikke bare er opptatt av å svare på det noen ber om, men også få mer forutsigbare prosesser. Han mener at de er svært dyktige når det kommer til medvirkning og prosesser.

Vigleik er også av meningen at det er et forbedringspotensial, og at dette ofte kommer til uttrykk i form av hvem det er som lar seg engasjere og høre. Et viktig poeng han bruker er det demokratiske underskuddet når det kommer til delaktigheten av barn og ungdommer. Han forteller om at for en 16 åring, så vil en planperiode på 4 år være fryktelig lenge, slik at det å klare å gjøre det relevant og engasjere er en utfordring. Språket er også en utfordring ettersom alt som kommunen sender ut er på norsk, slik at det ikke er særlig tilgjengelig for dem med annen språkbakgrunn. Han tar også opp hvordan det er en overvekt av de samme stemmene

som går igjen, altså at det er noen som er veldig glad i slike samfunnsengasjement mens andre ikke alltid lar seg engasjere, som igjen gjør det til en utfordring å klare å nå ut. Under covid-pandemien drev Karmøy kommune med utviklingen av samfunnsdelen sin, som gjorde at de ikke kunne ha de tradisjonelle folkemøtene og ble tvunget til å måtte tenke utenfor boksen og nå ut til folk uten at de kunne samle folk. Det grepet de da tok var blant annet ved å sette opp såkalte innspillstrær på folkebiblioteker og kjøpesentre hvor de presenterte bærekraftsmålene og spurte folk "Hva er dine drømmer for Karmøy?". De spurte også da om hvilke av disse målene folk tror er viktig at kommunen prioriterer og en kort forklaring på hvorfor. Her ble Vagleik overrasket over mengden innspill fra både barn og voksne. Han går også tilbake til torget i Åkra hvor de ville vise hvordan byrommene kunne brukes. Dette gjorde de ved å aktivisere fem utvalgte byrom midlertidig ved at ungdommer fikk lage noen installasjoner med paller for å skape diskusjon. Etter at dette var gjort inviterte de til folkefest og fikk se hvordan dette engasjerte på en helt annen måte enn ved workshops i form av at det kom familier, barn osv, altså slik de ikke pleier å se på folkemøter. Dette viser han til for å illustrere hvorfor det er viktig å tenke utenfor de tradisjonelle folkemøtene.

### **Demokratiske utfordringer**

Det fjerde spørsmålet jeg stiller informantene handler om de demokratiske utfordringene som er nevnt tidligere i oppgaven. Jeg startet ved å gi dem eksempler som mangel på medvirkning, mangel på innsyn i planprosesser, at medvirkningen kommer for sent i prosessene og oppfattelsen om at det offentlige delegerer makt til private aktører. Her skjønte jeg fort at de ikke hadde tenkt så mye over dette med maktforholdet mellom det offentlige og private.

Øyvind svarer med å ta frem at minimumskravet til medvirkning i lovverket er veldig enkelt. Han sier at man egentlig bare skal sende brev til naboer om at når skjer det noe, de skal få lov til å uttale seg også skal de få kommentarer tilbake, men det skjer mye mellom når de uttaler seg og når en plan står ferdig. Planprosessene er ofte lange, tar flere år og da du som grunneier eller interessenter i f.eks 2018 må vente i opptil to år før du blir varslet om at sånn blir planen, så er ikke det godt nok. Jeg spør han videre om hva han tenker om faglitteraturens skepsis til hvordan den økende rollen til private aktører kan bidra til å svekke innbyggernes rolle i utviklingen. Her svarer han at kjernen i problemstillingen ligger i at det er markedsstyrt og veldig opp til de som driver utviklingen og legger det opp på den måten de gjør.

Vigleik trekker frem formålsparagrafen til plan- og bygningsloven og bemerker at de hadde kommet langt dersom de hadde klart å etterleve den. Han viser til hvordan planen skal være til det beste for det han kaller treenigheten med enkeltmennesket, samfunnet og framtidige generasjoner. Utfordringen ifølge Vigleik er at der enkeltmennesket har noen som lobbyerer for seg, er det få mennesker og aktører som lobbyerer for samfunnet og framtidige generasjoner. Han mener det er vanskelig å balansere den treenigheten, og at påvirkningen på både administrasjon og politikk er sterkest ut fra enkelthensynet. Det er oppgaven til kommunen å påse at selv om aktører har gode argumenter for sine prosjekter, så er det kanskje ikke det beste for samfunnet eller framtidige generasjoner, og det spennet mener han de konstant lever i.

Kent vektlegger først og fremst ønsket om mer kapasitet ettersom det krever mange timer i forberedelser, tilrettelegging og organisering. Man må ligge veldig i forkant og kan ikke kalle inn til et møte samme uken man har tenkt på det. Det er også mange frister for den formelle medvirkningen de skal rekke, med tanke på råd, utvalg, politisk og utenfor kommunen og at den tidslinjen da spiser opp hvor mye tid de kan bruke på innbyggermedvirkning. Han beskriver hva det krever å håndtere en god medvirkning med hensyn til ulike levekår og ulike innbyggergrupper i nabolagene. Da blir faktorer som tid på døgnet, om bygningen medvirkningen skjer i har universell utforming, og mye annet som krever god forberedelse. Han trekker frem hvordan det er enklere på områdeplaner og kommuneplaner enn det er på detaljregulering. Dette er fordi detaljregulering kommer inn mye senere ettersom det er en privat utbygger i all hovedsak som fremmet et konsept. Videre forteller han om hvordan de må forholde seg til kommunaldirektøren, som er den samlede stemmen på alle interessene, slik at disse prosessene tar en del tid og gjør at de må bruke kapasiteten sin på disse tingene fremfor å veldig tidlig involvere nabolaget. Nabolaget, innbyggerne og offentligheten kommer først inn når de får se referatet til oppstartsmøtet, men han sier at han er usikker på hvor mange som gjør dette. I Haugesund har de heller ikke egen nettside for byutvikling, men Kent har begynt å se til andre byer som gjør dette, men understreker at dette også krever oppfølging og at de enn så lenge bare har innsynsløsninger, varslinger og politiske møter. De politiske møtene blir også filmet og lagt ut, men igjen stiller han tvil til hvor mange innbyggere som aktivt går inn og ser på disse møtene. Når det kommer til tanken om at når noe er på høring er det for sent synes han er en uheldig tanke. Han mener at høringen er høringen for en grunn og sier tydelig til alle forslagsstillere at planen ikke er ferdig før den er vedtatt. Det siste punktet han tar opp på dette



spørsmålet handler om innsigelsesinstituttet og at man ikke burde se på dem som en motstander, men heller som en del av planprosessen.

### **Samarbeid mellom det offentlige og private**

Jeg spør informantene så videre om hvordan de oppfatter forholdet mellom det offentlige og private, og hvordan de jobber sammen. Generelt sett så oppfattet alle informantene forholdet til hverandre som godt.

Øyvind svarte da at han syntes det offentlige ofte var enklere å samarbeide med enn private grunneiere eller private mennesker ettersom det var enklere å få forståelse fra det offentlige. Noen ganger jobber han med prosjekter for kommunene, mens andre ganger er han på andre siden av bordet og jobber for en utbygger. Han legger vekt på at det også varierer noe og at de ikke alltid er enige i kommunene sine vurderinger, men at det generelt sett er en god forståelse begge veier.

Kent svarer at forholdet til de private er noe de vier mye oppmerksomhet til. I Haugesund kommune ønsker de helst å slippe å lage reguleringsplaner, og i en ideell verden kan de utarbeide byggeprosjekter og dersom dette er innenfor kommuneplanens rammer, ønsker de å spare den tiden å gå rett på byggesak. Han sier at de har vært svært tydelige i mange år at i hver regulerings sak, skal kommunen være ute der næringen er. Kommunen skal bruke det offentlige rommet til å forklare at prosjekter av en viss størrelse, de skal reguleres. På grunn av dette mener han at alle nå beregner i sine fremdriftsplaner og kostnadsoverslag at det skal gjennom en reguleringsplan som første steg. Etter å ha gjort dette i mange år sier han at det har skjedd en holdningsendring slik at det i større grad er aksept for dette. Dette ble da gjort for å gi økt medvirkning, økt demokrati, økt respekt for spillereglene, mindre rom for personlige relasjoner, mindre rom for overbevisning av få personer, og prosessen blir da både større og bedre forankret. Han sier videre at kommunen inviterer næringen til både formelle og mindre formelle møter hvor næringen får si sitt om lengden på saksbehandlingstid, om det blir for personavhengig, altså at de opplever at noen er enklere å ha med enn andre, slik at kommunen kan justere seg. Kent sier også at han hvert andre år sender ut en anonym brukerundersøkelse til næringen, hvor de da får mange tilbakemeldinger av ulik sort.

Vigleik trekker frem et eksempel fra et transformasjonsprosjekt av en parkeringsplass i Skudenes om til en offentlig møteplass. Han presiserer at selv om dette var kommunens idé, så hadde den aldri flydd dersom den ikke hadde fått gjenklang i det private, som kommunen hadde et samspill med både i ressursbruk og tidsbruk. Han forteller om private som tok seg fjorten dager ferie for å være med å bygge en offentlig møteplass i byen, som er ganske sjeldent. Da man ofte kan se en sterk dugnadsånd i bygdene, er det også meget interessant at Karmøy kommune også har et urbant eksempel. Da det er noe usikkerhet i om svaret til Vigleik refererer til privatpersoner eller private aktører, står eksempelet som et uttrykk for potensialet for urban dugnad. Et annet viktig eksempel Vigleik trekker frem er Karmøy kommunes deltakelse i European, som er blant verdens største arkitektkonkurranser. Arkitektkonkurranser som et uttrykk for den nyliberale vendingen blir nevnt tidligere i oppgaven, og vil komme opp igjen både i dette kapitlet og kapittel 7. Grunnen til at han bruker European som et eksempel er at de i Karmøy kommune har private med seg som likeverdige parter for å få et felles bord hvor de kan diskutere urbane utfordringer og hvordan de kan bygge en mest mulig fremtidsrettet by i Åkra.

### **Demokratiforståelser**

Etter at informantene har redegjort for sine oppfattelser om deres forhold til hverandre, stiller jeg dem et spørsmål om demokratiforståelse. Det at aktører handler med ulike demokratiforståelser er en sentral del av å kunne forstå denne oppgavens problemstilling om demokratiske utfordringer. Til dette spørsmålet begynte jeg med å definere både liberal og deliberativ demokratiforståelse, for så å spørre dem om de føler at offentlige, private og sivile aktører på generelt grunnlag deler den samme oppfattelsen om hva demokrati innebærer.

Vigleik trekker frem politiske skillelinjer og bemerker seg et element fra gjengivelsen min som han utdyper videre på. Her forteller han at når lokale folkevalgte velges inn, er det sånn at i plansystemet er det noen med innsigelsesmakt som heter fylkeskommune og statsforvalter. Selv om politikerne har selvråderett og skulle mene at noe var fornuftig, hvis dette bryter med nasjonale forventninger, så skal fylkeskommunen og statsforvalteren påse at kommunen følger opp dette. Han beskriver et eksempel hvor de fleste kommuner ønsker å øke areal til gult, altså til mer boligbygging og gjerne noen sentrumsformål, men det er få som kjemper for å få mer areal avsatt til diverse arter som hubro og vipe, og gitt at dette også er hensyn som må ivaretas så trengs det i plansystemet et nivå over som har mandat til dette. Vigleik mener at

demokratiforståelsen ikke bare handler om selve forståelsen, men også om ideologien, som varierer når man har politiske partier som kjemper for og mener at de er berettiget å kunne bestemme i eget hus fordi de er folkevalgte. På den andre siden har man også de mer samfunnsorienterte som ser på Karmøy som bare en liten brikke i et stort spill, så på bakgrunn av dette er Vigleik av meningen av at oppfattelsen av demokrati varierer meget.

Øyvind fokuserer på hvordan politikernes rolle som en forlengelse av folket ikke nødvendigvis fungerer så godt i praksis i lokaldemokratiet. Han tenker at kommune, administrasjon og utbyggere kunne tenke seg en gylden middelvei som kan være meningsfylt for de ulike aktørene.

Kent presiserer at det er under utvikling, nå spesielt med digitale løsninger som innsynsmodeller og sosiale medier. Han trekker frem et eksempel fra når de skulle lage et reglement for utleie og møblering av gågata i Haugesund. I denne prosessen lagde de et reglement som de moderniserte med visuelle illustrasjoner som de presenterte for offentligheten. Når dette da ble publisert på sosiale medier, haglet det inn med meldinger. Kent forteller da at han fikk spørsmål fra kommunikasjonsavdelingen om han ønsket disse kommentarene som innspill. Da fortalte han dem at det ville han ikke ettersom når hver og en kan stå på et gatehjørne å rope sin mening så er ikke det et formelt gjennomtenkt innspill til kommunen. Han mener at formelle innspill må komme i den perioden det skjer, de må være skriftlige, de må arkiveres og ha litt tyngde bak seg slik at forvaltningen unngår å blir tungrodd. Politikerne derimot lar seg bevege av dette slik at saken utsettes, det må være et folkemøte og de ønsker ikke å gå videre før de har fått et utløp for dette. Kent mener at dette viser tydelig makten sosiale medier har til å bevege på saker ettersom politikere ikke ønsker å ignorere dem. De tar det som et signal på at her er det viktig å bruke mer tid og holde åpne møter for å diskutere og formidle hva som kanskje var uklart og misforståelser. Kent sier at det var tydelig at svært få egentlig hadde lest det som de hadde publisert, men heller bare reagerte og at det er den typen reaksjon som styrer om et prosjekt får tommel opp eller ned. Han presiserer videre at det ikke kan holdes på slik i planleggingen og at administrasjonen har en forventning om at folk setter seg inn i saker før de tar stilling til dem. Kent bruker også anledningen til å fortelle om hvordan Haugesund kommune nå er med i sin andre European konkurranse. European var de med på i 2010 med Flotmyr, og er nå med angående Risøy. Han mener at selv om dette er store millioninvesteringer, så genererer dette medvirkning og vise befolkningen at kommunen kan stå for det de foreslår. Han sier også at deltakelsen i European

har vært svært nyttige prosesser og at kommuneplanene de jobber med er det i stor grad medvirkning på. Et siste unntak han også ville fortelle om var når de jobbet med arealplanen, ville politikerne vedta den før valget som gjorde at det ikke ble tid til medvirkning. Da Kent ikke nødvendigvis svarer svært direkte på spørsmålet, bringer han opp mange punkter som er relevante og kommer til å brukes i kapittel 7.

### **Hvordan aktører jobber sammen**

Jeg ønsket også å stille informantene spørsmål om deres forhold til politikerne og hvordan de jobber med dem.

Øyvind forteller at det som regel er administrasjonen han jobber med, men at de noen ganger får bestillinger fra politikerne og av og til må informere dem.

Kent forteller om hvordan det har vært samme bystyrekoalisjon siden han begynte i stillingen i 2017. Han trekker frem hvordan det kan variere med koalisjonen ettersom planteorien de legger til grunn, de internasjonale og nasjonale føringene de legger på seg og de lokalpolitiske ønskene ikke alltid samsvarer. Hen maner at det er enkelt for Haugesund som er en by ettersom all internasjonal og nasjonal politikk handler om å styrke byer, men at det er mye vanskeligere for mer rurale og nærliggende kommuner. Der han er av meningen at i forhold til Karmøy kommune hvor det er kaos, har de i Haugesund et minnelig forhold til politikerne.

Vigleik begynner med å fortelle om hvordan en av forutsetningene for lokaldemokratiet er at politikerne kan lene seg på en kompetent fagstab, og at det er derfor amatører kan velges inn til å styre 3 milliarder kroner og det er sånn det skal være. Da trengs det et samspill fordi administrasjonen må skrive saker på en måte at de gir forståelse og at de kan ta politiske beslutninger. I dette forholdet brukes også workshops, blant annet i arbeidet med samfunnsdelen til kommuneplanen. Vigleik ønsker derimot at enda flere enn bare gruppeledere, altså også at hele kommunestyret involveres mer i planprosessene som går på samfunnsdelen.

### **Medvirkning i planprosesser**

Videre ønsket jeg å få mer konkrete svar angående hvilke typer og former for medvirkning informantene har benyttet seg av. Noen av dem var inne på dette i sine tidligere svar, men det

var mer som enkelttilfelle eksempler, og jeg ønsket mer generelle svar angående hvordan de pleier å gjøre dette til vanlig.

Vigleik på sin side hadde mye å si om folkemøter som en type medvirkning. Han føler at dynamikken som ofte oppstår i folkemøter kan tolkes som et demokratisk problem i seg selv når det brukes som en legitimering av folkets røst. Dette er fordi i folkemøter kan man helt symptomatisk se hvordan det tiltrekker seg ett segment av samfunnet. Det er en overvekt av menn over 50 år som deltar. Han mener det er en utfordring med tanke på at det kommer folk som ikke har noen problemer med å snakke i forsamlinger. Når kommunen og folk generelt sett vet at de fleste hater å ta ordet i offentlig samling, så blir det en skjevfordeling bare der hvor det blir sentrert rundt de verbalt sterke, som er problematisk da det ikke nødvendigvis er de som alltid har de beste løsningene. Vigleik foretrekker da workshops hvor det jobbes individuelt og alle kan komme til ordet og at de kollektivt kommer frem til noe, og mener at det er dette som er avgjørende for at det skal ha noen verdi. Han synes at folkemøter har svært liten verdi, men presiserer at det er en forskjell på å holde orienteringsmøter hvor en informerer folk om planprosesser og folkemøter.

Jeg spør også om hva han tenker vil være for lite medvirkning, for mye og hvordan kommunen jobber for å finne en balanse. Her svarer han at ettersom de skal produsere noe og da er det en forventning rundt tidsfrister som gjør at det må settes begrensninger. Han presiserer også hvordan det går en grense for hvor mye medvirkning man kan ha ettersom hele lokaldemokratiet er bygget opp slik at befolkningen har valgt inn noen som skal gjøre noe for dem.

Øyvind sier at det avhenger litt hvilken type medvirkning de bruker, men at når det er større planer eller planer hvor folk kanskje har interesse utover det å være grunneier, som ved et offentlig bygg, da brukes det ofte folkemøter. Øyvind trekker også frem det samme som Vigleik angående utfordringene med at det ofte er de verbalt sterke som tar styringen på folkemøter, slik at de prøver å blant annet ha åpne kontordager hvor folk kan komme innom å snakke med dem på tomannshånd, da det er noen som liker det bedre. Han forteller videre om at de i nyere tid har begynt å bruke mer digitale verktøy som innspillportaler ved å bruke GIS-portaler hvor en kan klikke seg rundt i kart som privatperson og legge inn kommentarer. En av grunnene til at han liker dette verktøyet er at det i etterkant blir mulig å kartlegge hva

folk har sagt og grafisk fremstille det. Øyvind nevner også workshops som når de jobber med f.eks skoleplaner osv. På spørsmål om hva han tenker om hva som blir for lite medvirkning, for mye og eventuelt hvordan de jobber for å finne en balanse svarer han at det er svært sjelden det noen gang heller over til for mye medvirkning i prosessene, men at det ofte heller over til for lite.

Kent sier at de sjeldent holder workshops på detaljreguleringer, noe de sjeldent lager selv lengre. Han trekker frem et eksempel fra et byutviklingsprosjekt hvor det var en utbygger som skulle bygge boliger, men ikke var vandt til å bygge i by, med generisk boks konsept, ville bygge tett, ønsket høy parkeringsdekning, altså en veldig simpel byggmodell. Dette merket han det var motstand til og selv om administrasjonen ønsker føringer, så har de ikke juridisk hold til å kreve mer enn de kan som gjør at det heller blir retningslinjer. Da sier han at enten så kan administrasjonen ta på seg å holde igjen utbygger som fører til litt kamp, eller så kan de stole på at politikerne tar det for dem, selv om han sier at de ikke nødvendigvis burde det ettersom de burde utrede faglig så godt de kan. Det som de da endte opp med å gjøre var å kalle inn til et offentlig møte på folkebiblioteket hvor det da kom mellom 50 og 100 stykker. Her fikk de innspill fra mange ulike hold som ønsket at utbyggeren ikke skulle ødelegge sentrum. Den prosessen i sin helhet sier han bidro til å utvikle prosjektet i rett retning, og at det fortsatt er et stort prosjekt som det vil være delte meninger om. Da jeg stilte Kent spørsmålet om hva som var for lite medvirkning, for mye og hvordan de jobbet for å finne en balanse, svarte han at for mye medvirkning er et luksusproblem som de enda har til gode å oppleve. Han ønsker mer struktur, ved at dersom de legger opp til en serie med medvirkningsmøter i en planprosess, må de deles inn tematisk. Han er også veldig tydelig på at på et medvirkningsmøte må man stille de rette spørsmålene. Med dette mener han at administrasjonen er interesserte i å høre om erfaringene innbyggerne har, hvordan det oppleves, hvilke ønsker de har, og ikke hva de mener om hverandre eller om hva som helst.

Jeg presenterte også informantene med påstanden fra Hanssen et al (2015, s. 103-105) om at det er lite medvirkning utover lovens minstekrav og at kommunene ofte behandler medvirkningen som en formalitet. Her stilte Kent og Vagleik seg helt uenige i denne påstanden, hvor Vagleik syntes at selv om det ikke var særlig passende for Karmøy kommune, så var han også overbevist om at det andre steder blir behandlet som en formalitet. Øyvind på sin side forteller at en gjerne ønsker å gjøre mer utover minstekravet, men at det er en fare for at en

ikke får muligheten. Han tenker at ulike markedsaspekter kan bidra til å sette situasjonen i en skvis hvor de ikke får gjort særlig utover minstekravet.

### **Befolkningens påvirkningskraft**

Informantene ble også spurt om i hvilken grad de tenker befolkningen faktisk har muligheten til å påvirke i planprosessene, og om de har noen eksempler på tilfeller hvor det er blitt gjort endringer som følge av innspill fra en medvirkningsprosess.

Øyvind mener at det er noe som skjer altfor sjeldent, og at der de kan justere et prosjekt med tanke på å minimere negative konsekvenser som støy eller sollys, så stopper det gjerne opp med det. Han hadde heller ingen spesifikke eksempler han kunne finne. Samtidig presiserer han at det egentlig aldri er for sent å gjøre endringer i en plan, selv etter at en plan er vedtatt.

Vigleik viser først til et eksempel fra Kina ved at der er det mulig å følge 30-års planer, mens her i lokaldemokratiet i Norge skal alle bli gjenvalgt. Han skildrer en syklus hvor det første året nye politikere er valgt inn, bruker de på å sette seg inn i saker. Dette gjør at de får omtrent to gode og effektive år, før det så siste året er valgkamp igjen. Politikerne lar seg påvirke av de heteste sakene i lokalmiljøene i håp om at dette fører til stemmer ved valg. Da Karmøy kommune presenterte sin nye samfunnsdel, ble den møtt av et folkelig opprør som oppstod med påstander om nedprioritering av bygder, som påvirket politikere i stor grad. Vigleik presiserer at det i samfunnsdelen ikke var noen punkter som la til rette for eller argumenterte for nedprioritering av bygdene, men at det heller var et narrativ som ble skapt i media som hadde en politisk effekt. Denne politiske effekten førte til at politikere lagde en arealstrategi som speilet de tilbakemeldingene de hadde fått, men denne strategien fikk de klar beskjed om at ikke var faglig sterk nok av fylkeskommunen, og at den var i direkte motstrid på flere punkter på nasjonale og regionale forventninger.

Kent tenker ikke bare på medvirkning som innbyggere, men også som noe tverrfaglig og internt. Med dette mener han at det også medvirkes lokalt innad i kommunene hvor politikere alltid er sikret medvirkning, og at det også handler om råd, utvalg, fylke, stat og instanser. Han sier at det ikke er vanlig at et forslag går gjennom og blir vedtatt uten at det er gjort noen endringer.

## **Lovverket**

Før jeg går over til neste delkapittel om Flotmyr med Kent Håkull, stilte jeg også spørsmål til informantene om definisjonen av medvirkning i kapittel fem av plan- og bygningsloven og hvordan de som planleggere tolket denne definisjonen.

Øyvind mener at det er nok på tide med en revidering av plan- og bygningsloven ettersom den nyeste utgaven er fra 2008. Han tenker at de som konsulenter derimot har en grei forståelse av begrepet, men at en utbygger ikke nødvendigvis har den samme forståelsen. Prosjekter skal tjene penger til slutt, som fører til at prosessene ofte blir gjort enklere enn de burde. Øyvind mener at det er opp til lovverket å være strengere ettersom slik det er med markedsstyrt utvikling er det vanskelig å selge inn en skikkelig medvirkningsprosess hos en utbygger. Han tenker også at kommunen har en rolle som de ikke alltid bruker fullt ut, men at det ofte er kapasitet som er problemet. Befolkningen mener han også har et ansvar for å stille opp på medvirkningsprosesser, selv om det for mange er vanskelig ettersom det ikke alltid er så enkelt å engasjere seg i en travel hverdag.

Vigleik mener at definisjonen er veldig bred og kan gjelde alt fra barnehager til organisasjoner og privat næringsliv. Dette gjør jo at det i stor grad blir opp til hver enkelt å måtte definere det selv.

Kent trekker frem hvordan plan- og bygningsloven bare legger opp til én medvirkning, men at det er diskutert internt at det i en kommuneplan burde være obligatorisk med to høringsperioder for å unngå tanken om at når første høring er ferdig, så er toget gått. Han synes generelt sett at det mangles lovgrep at det mangler litt struktur som kunnskapsverktøy inne i planleggingen.

### **7.1.2 Flotmyr**

I dette delkapittelet vil jeg redegjøre for de svarene jeg fikk fra Kent Håkull angående oppgavens case, altså den nye bydelen som skal bygges i Haugesund på Flotmyr. Kent var den eneste blant informantene som hadde god nok kjennskap til prosjektet, slik at han var den eneste jeg stilte spørsmål om Flotmyr til.



Det første spørsmålet jeg stilte angående Flotmyr var hvilke medvirkningsaktiviteter som var gjort i forhold til prosjektet, og hvilken grad av innsyn i prosessen befolkningen hadde fått. Kent mener at Flotmyr er et av de fremste eksemplene de har for aktiv medvirkning, da prosjektet først og fremst ble startet gjennom en European konkurranse. Det genererte avisoppslag, politisk interesse, næringsinteresse og folkeinteresse. De hadde utstillinger, arbeidsseminar og workshops hvor de hadde gule lapper rundt bordet. Han forteller om et grundig og godt forankret utgangspunkt med tydelige målambisjoner, men at det så i 2010 stoppet opp litt på grunn av arbeid med kommuneplan og annet planarbeid ble prioritert over. Tidslinjen er at planen er opprinnelig fra 2006, European konkurransen og høringsperioden var i 2010 før det stoppet opp. Det som genererte mest engasjement i tiden etter var den politiske diskusjonen rundt folkebad. Deretter kom kollektiv diskusjon fulgt av diskusjonen om forurensning, og da sier Kent at alle hjulene var i gang igjen. Han forteller om at det ikke var særlig mye planstyrt medvirkning, men heller folkeengasjement rundt et stort byutviklingsprosjekt. Med dette i bakgrunn brukte de i 2018 områdeplanarbeidet, altså det formelle planarbeidet, og det politiske engasjementet rundt folkebadet sammen med European konkurransen til å lage et planforslag de ønsket å få vedtatt. Før den endelige planen ble vedtatt, var det høring og folkemøter underveis, slik at Flotmyr er det området i Haugesund som Kent mener har vært lengst og best diskutert.

For å få et bilde av hva kommunen ønsker for Flotmyr etter at prosjektet er ferdig, spurte jeg Kent om hvem de ønsket den nye bydelen skulle være for og hva som skulle til for at de ville se tilbake på prosjektet som vellykket. Her forteller Kent om hvordan de har lagt inn ulike offentlige funksjoner som kollektivterminal, folkebad, barnehage og en del areal satt av til offentlig tjenesteyting, samtidig som det er et stort aktivitetsbånd gjennom Flotmyr som legger vekt på å være et sosialt område med høy kvalitet og varierte løsninger. Kommunen ønsker at det skal være en inkluderende og integrert del av byen, og ikke være gjerdet inne som et gated community. Han ønsker at bydelen skal være attraktiv for familier med trygge uteområder, og at det vil være attraktivt for eldre når alt er tilgjengelig i gåavstand, man ikke trenger bil for å bo der og området er flatt slik at det er tilgjengelig for dem med funksjonsnedsetting. Kent tror at å bo på Flotmyr vil kreve en ny type innstilling som er mer urbant rettet, noe som han tenker i større grad passer bedre for den yngre generasjon. For å tilrettelegge for denne nye "bo-typologien" som han kaller det, har de lagt inn kvaliteter som det han kaller "x-rom" hvor man ikke får altfor store enheter, men at det gjøres opp for med offentlige utearealer og

fellesarealer. Det som Kent mener vil skille Flotmyr fra resten av sentrum er at kvartalene på Flotmyr i større grad vil være åpne. Dette er noe de ikke har mulighet i kvadraturen i Haugesund sentrum ettersom kvartalene er for små til å få åpne og gode plassrom.

Jeg ønsket også å spørre Kent om hvilke typer barrierer de har møtt på veien eller om det har vært noen konflikter angående prosjektet. Han sier da at årsaken til at kommunen har kunne stått i dette prosjektet, er at kommunen eier området. Kostnadsbildet mener han har vært formidabelt, da det koster mye å grave opp alt søppelet fra det tidligere deponiet, det koster å lage folkebad og kvaliteten til å få tidsspennet bra koster også. Den offentlige investeringen i prosjektet har vært høy, og han sier at de må være varsomme på å ikke bare presse inn de med kapital til å bo der og at det kan klare å holde kostnadsnivåene på boligtomtene nede. For å holde kostnadsnivået nede ønsker kommunen å bruke overskuddet på noen av næringseiendommene eller andre eiendommer med tilsvarende funksjon. Alt skal til slutt blir solgt til private utviklere og detaljreguleres, slik at Flotmyr vil enda være under kontinuerlig planlegging de neste 10-20 årene, så det er fortsatt et langsiktig prosjekt.

Kent sikter også til at ettersom det ikke bygges særlig høyt, så er det ikke så mange utbyggere som har hoppet på prosjektet ettersom mange av dem bygger boliger med havutsikt, noe som Flotmyr ikke har.

På spørsmål om hvilket inntrykk han opplever at befolkningen har til prosjektet, svarer han at den gruppen de har siktet seg inn mot er veldig positive, men at de også hører positive tanker fra den eldre generasjonen. Han tenker det at dersom de også klarer å lande folkebadet, så vil det fungere som en magnet og målpunkt som genererer såpass mye trygghet at han er sikker på at det vil blir tatt godt imot av markedet.

## **7.2 Dokumenter**

I kommuneplanens samfunnsdel i Haugesund kommune skildres medvirkning som noe de vil fokusere på. Medvirkning som begrep nevnes 5 ulike steder i samfunnsplanens 74 sider.

Kommuneplanen inneholder ulike temaområder som byliv for alle, å bo, å jobbe - å skape, å leve, å bevege seg. Disse temaområdene som blir forklart i mer detalj ble definert etter en bred medvirkningsprosess og politiske innspill (Haugesund kommune, 2014, s. 10-16).

Samfunnsdelen ønsker også å legge fokus på barns rett til medvirkning, som er forankret i

barnekonvensjonen og grunnloven. I Haugesund kommune forklarer samfunnsdelen ulike arenaer de har for medvirkning for barn, som inkluderer Barnas bystyre, Ungdomsrådet og de ulike elevrådene. De ønsker å sørge for at de som deltar representerer bredden i barne- og ungdomskulturen, og hvordan det er viktig at de blir gitt muligheten til å uttale seg i saker som angår dem (Haugesund kommune, 2014, s. 45). Videre forklarer samfunnsdelen hvordan kommunen ønsker å bruke medvirkning og dialog for å skape arenaer for kunnskapsinnhenting, som er et klart uttrykk for kommunikativ teori og demokratiteori (Haugesund kommune, 2014, s. 73). Planen som omfatter 2014-2030 samsvarer godt med svarene Kent gav i sitt intervju.

Haugesund kommune (2018, s. 21) skriver i planprogrammet at det blir lagt opp til bred medvirkning gjennom hele prosessen. I planprogrammet skrives det om at de ønsker i tillegg til de formelle kravene til annonsering, høring og offentlig ettersyn, å holde ulike møter og arbeidsseminarer for å involvere byens befolkning og et mangfold av faggrupper. Dette stemmer overens med det Kent svarer i løpet av intervjuet. Videre forteller planprogrammet om hvordan det ble holdt arbeidsmøte i forbindelse med utarbeidingen av konkurranseprogrammet for Europan 11. Her var politikere, rådmann, ulike faggrupper, Rogaland fylkeskommune og mange flere offentlige og private aktører involvert. Andre medvirkningsaktiviteter som ble gjennomført inkluderer vurdering og innspill til konkurransebidragene, workshop, oppstartsmøte, folkemøte og et arrangement de kalte "arkitekturdagen (Haugesund kommune, 2018, s. 21-22). Planprogrammet er derimot en revidert utgave av planprogrammet som kom i 2013, som gjør at alt av medvirkning som er nevnt i planprogrammet er mellom 2010 og 2012. Den reviderte utgaven av planprogrammet er fra 2018, og har ikke blitt revidert siden og inkluderer heller ingen oppdateringer rundt hvilke medvirkningsprosesser som er gjennomført siden 2012. Planprogrammet sier derimot noe om de planlagte medvirkningsprosessene. Her nevnes alt fra planforum og orientering, til folkemøter og innspillmøter med diverse aktører (Haugesund kommune, 2018, s. 22). Det skal også nevnes at det virker å være i perioden mellom 2010 og 2012 en overvekt av medvirkning i samarbeid med markedsaktører i forhold til den generelle befolkningen. Medvirkningen i samarbeid med befolkningen består i stor grad av folkehøring og innspillmøter, med noen åpne arrangementer. Som tidligere nevnt blir folkemøter generelt sett betraktet å være av liten verdi, som fører til at det savnes mer alternative medvirkningsformer som inkluderer befolkningen.

## 8.0 Teoretisk analyse

I dette kapittelet vil jeg analysere mine funn fra intervjuene ved hjelp av teorien som ble redegjort for tidligere i oppgaven og dokumenter. Jeg vil velge ut de mest sentrale funnene og både analysere og diskutere dem for å til slutt kunne besvare oppgavens problemstilling og underspørsmål. Den drivende faktoren derimot i analysen vil være det teoretiske rammeverket som ble redegjort for tidligere i oppgaven.

### 8.1 Teoretisk analyse av problemstilling

Den overordnede problemstillingen som skal bli besvart i dette analysekapittelet er: *“Har markedsstyrt urban planlegging ført til en økning av demokratisk utfordringer i planleggingsprosesser?”* Problemstillingen blir også supplert av to underspørsmål som er 1) *“Hvordan kan man forstå de demokratiske utfordringene i mellomstore norske byer?”*, og 2) *“Hvordan har den nyliberale vendingen påvirket demokratisk deltakelse i urbane planprosesser?”* Problemstillingen vil besvares ved hjelp av de ulike teoriene som jeg redegjorde for tidligere i oppgaven, altså kommunikativ planlegging, nyliberal planlegging, demokratiteori og maktteori.

#### 8.1.1 Teoretisk analyse av lovverket

Det første underspørsmålet til problemstillingen spør, som nevnt, om hvordan man kan forstå de demokratiske utfordringene i mellomstore byer. For å kunne forstå disse utfordringene er det viktig å ha en kjennskap til lovverkets rammer og begrensninger. Man må også kunne forstå hvordan ulike demokratiforståelser påvirker hvordan man jobber med urban planlegging og medvirkning. Når man har denne forståelsen av de demokratiske utfordringene, vil man vite ikke bare hva som er årsakene og hvorfor, men også hva som kan gjøres for å minimere disse utfordringene.

I løpet av intervjuene ble det både spurt om og diskutert det gjeldende lovverket, som inkluderer plan- og bygningsloven, FNs bærekraftsmål, kommuneloven og nasjonale og regionale føringer. Alle informantene var stort sett enige rundt lovverkets begrensninger. Informantene var også svært enige om utfordringer angående kapasitet, som er en stor årsak til at det er vanskelig å tilfredsstille alle. Byplanlegging og medvirkning er kompliserte prosesser hvor det er mange involverte parter og lover som må følges. Lovverket er førende når det

kommer til hvordan prosesser skal gjennomføres, som betyr at lovverket kan være i noen tilfeller en barriere, men lovverket kan også være noe som muliggjør nye alternativer og åpner opp for økt deltakelse blant befolkningen. Maktteori og demokratiteori kommer ofte til uttrykk gjennom lovverket. Dette ser man ved å være oppmerksom på hvem som legger premissene, og hvordan aktørene må tilpasse seg innenfor lovens rammer.

Som nevnt tidligere i oppgaven forklarer plan- og bygningsloven at enhver som fremmer et planforslag, må legge til rette for medvirkning og at kommunen skal påse at dette blir oppfylt av både offentlige organer og private aktører (Plan- og bygningsloven, 2008, §5-1). Det er derimot mye som ikke nevnes om medvirkning utover dette i plan- og bygningsloven. Som Øyvind nevner i sitt intervju, er det en svakhet at minimumskravene er såpass små. Han nevner nemlig lovverket som et nøkkelpunkt med tanke på at det burde være strengere ettersom det er vanskelig med den markedsstyrte utviklingen å selge inn en skikkelig medvirkningsprosess til en utbygger. Dette er også tett relatert til maktteori, hvor det virker som om utbyggerne sitter på mye makt ettersom det tidvis er vanskelig å selge inn skikkelige medvirkningsprosesser til dem.

Spesielt når man kobler maktteori med demokratiteori og demokratiforståelser, ser man at ved den liberale demokratiforståelsen blir makt sett på noe som blir utøvd av politikere, og hva enn de velger å gjøre er en utvidelse av denne legitime makten. Man kan stille spørsmål til hvordan en utbygger passer inn i dette regnestykket, når de ikke er folkevalgt. Makten utbyggere og private aktører sitter på, er stor ettersom det ofte er de som eier områder som skal utvikles, og det er private planleggere som stadig oftere lager reguleringsplaner for det offentlige. Når disse utbyggerne og private aktørene, som ikke nødvendigvis har en deliberativ demokratiforståelse får makt, vil dette kunne påvirke den demokratiske forankringen til medvirkningsprosesser i den forstand at det blir lagt av enda mindre ressurser til det. Dette er fordi utbyggerne spesielt ikke nødvendigvis har den riktige kompetansen til å forstå verdien av medvirkningsprosesser på samme måte som planleggere har. Det er heller ikke slik at det kan bli forventet at en utbygger har denne kompetansen, men når de sitter på denne makten til å påvirke befolkningens nærområder, burde kommunen og planleggere stille krav og bidra med sin kompetanse. Hvis ikke vil den nyliberale urban planleggingen ta over, og medvirkning kan i ytterste konsekvens noe som bare blir oppfylt til minstekravet. I et kommunikativt og demokratisk perspektiv, er det ikke nok at medvirkningen bare oppfyller minstekravet,

ettersom minstekravet ikke per i dag stiller gode nok krav ut fra det deliberative perspektivet. Konflikten mellom den deliberative og liberale demokratiforståelsen vil være noe som alltid vil være til stede.

Roller til kommunen er også en viktig brikke ettersom Øyvind mener at kommunen ikke alltid tar sin rolle helt ut på grunn av problemer med kapasitet. Det er nettopp kommunestyret og fylkestinget som har retten til å bestemme at det skal avholdes rådgivende folkeavstemning om forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, ifølge kommuneloven (Kommuneloven, 2018, §12-2). Det er heller ikke bare en begrensning i kommunenes kapasitet, men som Kent nevner i sitt intervju er det også en mangel på kunnskap rundt medvirkning i kommunene. Ikke alle er like godt trent på å bruke medvirkning som et verktøy i planprosessene, og ikke alle ser like mye verdi i det. Lovverket, med plan- og bygningsloven som den mest sentrale, har ikke blitt skikkelig revidert siden 2008, som gjør at det er på tide med nye reguleringer, bedre struktur og klarere definisjoner på hva medvirkning faktisk skal innebære og bety. Bare det faktum at plan- og bygningsloven ikke har en klar og tydelig definisjon på hva medvirkning faktisk er, kan anses som problematisk. Dette er en problematikk som kan løses ved å ta utgangspunkt i forskjellige planleggingsteorier, spesielt kommunikativ planlegging, demokratiteori og maktteori. Dersom lovverket tar inspirasjon fra disse teoriene, vil planleggingen kunne bli mer dialogisk, demokratisk forankret og mindre preget av maktforhold mellom offentlige og private aktører. Øyvind forteller at det er opp til vurdering om plan- og bygningsloven skal revideres. Hvis dette stemmer, håpes det at den nye loven har en enda sterkere teoretisk bakgrunn og bredere definisjon av medvirkning. Ettersom planleggingen er kompleks med mange aktører, tverrfaglige planleggere, nasjonale og regionale føringer, FNs bærekraftsmål og mer, blir det stadig viktigere for lovverket å ha en sterk rolle som førende aktør.

### **8.1.2 Teoretisk analyse av Flotmyr og European**

Både Haugesund kommune og Karmøy kommune har benyttet seg av European som en måte å drive med byutvikling på. Jeg vil se på dette i forhold til spesielt nyliberal planlegging og demokratiteori, samt hvordan dette samsvarer med kommuneplanene. Dette vil kunne bidra til å besvare begge underspørsmålene til problemstillingen. Dersom man går på European sine nettsider, kan man se at European 11, som Flotmyr var en del av, hadde en jury bestående av 11 personer. I European 17, som Karmøy kommune deltar i med Åkrehamn, er det 9 personer som

skal tjene som jury for å kåre en vinner (Europas, 2023). Hva har dette å si for den demokratiske forankringen av prosjektene, når det er et såpass lite antall mennesker som skal stå for hvordan områdene skal utvikles? Det skal i dette kapitlet ikke si noe særlig om kvaliteten av prosjektene i seg selv, men heller om hva dette har å si for innbyggerdeltakelse i urbane planprosesser.

### **Arkitektkonkurranser**

Problemstillingens andre underspørsmål spør om hvordan den nyliberale vendingen har påvirket demokratisk deltakelse i urbane planprosesser. For å besvare dette er det viktig å se på arkitektkonkurranser som et uttrykk for nyliberal planlegging og hvordan dette har implikasjoner for både demokratisk teori og kommunikativ teori. Det andre underspørsmålet til problemstillingen kan også besvares ved å se på hvordan kommuner bruker arkitektkonkurranser og hvilken rolle private utbyggere og planleggere spiller i det større planleggingsperspektivet. Dette underspørsmålet omfatter alle de fire planleggingsteoriene på ulike måter. Den nyliberale vendingen har påvirket demokratisk deltakelse i den forstand at det er flere aktører med i spillet, som fører til at involveringen av befolkningen kan stå i fare for å falle noe ut. Ved bruk av private aktører og markedskrefter som uttrykk for nyliberal planlegging, blir det flere som er med i spillet og som ikke tenker særlig på medvirkning på den måten planleggere gjør. Dette fører til en økt utfordring for planleggere å selge inn medvirkningsprosesser til disse utbyggerne, som igjen gjør at utbyggerne sitter med mer makt i disse prosessene enn de kanskje burde. Når medvirkningen ikke er der den burde være, på grunn av kapasitetsutfordringer går det utover planleggingens demokratiske forankring, samt at kommunikasjonen, altså det kommunikative, heller ikke er der den burde være. Alle disse teoriene henger tett sammen og går mye i hverandre, slik at når planleggingen påvirkes av den nyliberale vendingen, påvirkes den på mange nivåer samtidig. Dette blir da sett på som spesielt problematisk for de med den deliberative demokratiforståelsen, men for de med den mer liberale demokratiforståelsen vil dette ikke nødvendigvis bli ansett som en like stor utfordring. Demokratiforståelsene er heller ikke svart/hvitt, men kan i noen tilfeller også være glidende ettersom mennesker har mer nyanserte oppfatninger avhengig av situasjonen, som gjør at det er private planleggere som er mer deliberative, og offentlige planleggere som kanskje er mer liberale i sin demokratiske oppfatning. Den nyliberale vendingen derfor påvirket demokratisk deltakelse i urbane planprosesser ved at det har ført til en økt kompleksitet ved at det nå er flere aktører som har en hånd med i prosessene.

Som tidligere nevnt i kapittel 3, har konkurranser vært en integrert del av arkitektur i mange år. Det er også den generelle oppfatningen om at dersom en arkitektkonkurranse utføres på riktig måte, vil det være en demokratisk, transparent og rettferdig prosess. Dette er derimot ikke alltid tilfellet da arkitektkonkurranse ofte møter kritikk i måten de fungerer på og hvordan vurderinger av kvalitet avgjøres (Bern, 2018, s. 240). Som jeg også nevner tidligere i oppgaven med eksempelet fra Munch museet, var det mange kritikere som hevdet at dersom konkurransen hadde vært åpen for alle og at det heller var Oslo planbyrå som fungerte som arrangør og oppdragsgiver, hadde konkurranser vært mer demokratisk forankret og det hadde blitt kåret en mindre kontroversiell vinner (Bern, 2018, s. 250). Dette blir jo da knyttet til den nyliberale planleggingsteorien og man ser at konkurranser ikke tilbyr noen demokratisk forankring når systemet allerede har et demokratisk underskudd. Dersom det først blir snakket om demokrati i disse konkurransene er det ofte i beste fall et demokrati som er utelukkende blant arkitekter og lignende (Bern, 2018, s. 253). Dette er problematisk på samme måte som at European konkurransen ikke nødvendigvis er særlig demokratisk forankret ut fra det deliberative demokratiperspektivet. Det ender ofte opp med at en svært liten jury bestemmer hvordan et prosjekt, som påvirker et stort antall mennesker urbant, skal se ut. Ut fra den liberalistiske demokratiforståelsen og perspektivet, samt nyliberal planlegging, er dette bare et uttrykk for politikernes legitime makt.

Arkitektkonkurransene er som nevnt et uttrykk for nyliberal planlegging, som kjennetegnes av en vekst-først tilnærming til planlegging som også innebærer en delvis retrett av de offentlige aktørene (Baeten, 2018, s. 105). I tilfellet til European, er denne konkurransen på bestilling fra det offentlige, men dette gjøres ved at det offentlige tillater private aktører å skape planer for deres områder. Dette er ikke en utelukkende negativ ting, men det offentlige må være forsiktige for å forhindre at det ikke går på bekostning av den demokratiske forankringen planleggingen burde ha. Det står heller ikke på kvaliteten på de forslagene som blir produsert via arkitektkonkurransen, de er ambisiøse, store og spennende. Nyliberal planlegging tilrettelegger for en høy grad av økonomisk vekst og produserer mye aktivitet ved å fokusere på markedskrefter og private utbyggere, arkitekter og investorer. Utfordringen kommer først og fremst inn for de som ikke nødvendigvis hører til den liberale demokratiforståelsen. For disse blir det problematisk dersom det ikke foregår en diskusjon og man heller ikke kommer til en felles konsensus. De med den liberale demokratiforståelsen vil derimot tenke at politikerne



bare utøver sin legitime makt ved å ta i bruk arkitektkonkurranser for å skape byutvikling (Hanssen et al, 2015, s.86-87). Det vil aldri være mulig i planleggingen å tilfredsstille alle, men det burde være mulig å finne kompromisser en plass i mellom disse to demokratiforståelsene. Dersom det ikke er mulig burde det informeres på en måte slik at de som føler seg utenfor får en forståelse for årsakene og tankegangen bak hvorfor ting blir gjort slik. Inntrykket mitt etter å ha gjennomført intervjuer er at det ikke nødvendigvis er såpass svart/hvitt med demokratiforståelsene, men at det heller er et spekter med nyanser hvor man kan være ulike prosenter av begge deler samtidig. Det er også store forskjeller på demokratiforståelse innad hos de ulike aktørene, altså at det er på et mer individuelt nivå enn et kollektivt nivå hvor det kan generaliseres.

### **Medvirkningsprosesser og plandokumenter**

Medvirkningsprosessene i Haugesund og Karmøy kommune bærer en høy grad av kommunikativ forankring. Dette er ettersom deres planer skildrer medvirkning som noe de ønsker å vektlegge, samt at det blir gitt god informasjon om hva og hvorfor. Dette gjør også at medvirkningsprosessene ut fra demokratisk teori kan anses å være på generelt grunnlag godt forankret, til tross for hvordan kommunene bruker arkitektkonkurranser. Nyliberal planlegging har vanskelig for å samsvare med god og bred medvirkning, men Haugesund og Karmøy kommune greier å opprettholde gode medvirkningsprosesser. Til tross for en relativt høy grad av kommunikativ forankring, savnes det enda mer dialogiske metoder som lener seg på kommunikative og demokratiske teorier fremfor nyliberale teorier. Det er viktig å prøve å finne en god balanse slik at alle aktører, om de er offentlige, private eller sivile får lik mulighet til å komme med innspill. I planprogrammet har Haugesund kommune lagt inn sine planer for planlagte medvirkningsprosesser mellom 2016 og 2018, men disse involverer ikke befolkningen (Haugesund kommune, 2018, s. 14). Disse medvirkningsprosessene de nevner inkluderer for det meste representanter fra utbyggere, gårdeiere og arkitektkontorer. Det blir også henvist til en workshop hvor folkevalgte, velforeninger og ungdomsrådet inkluderes, men det mangler den generelle befolkningen. Sett med en liberalistisk demokratiforståelse er dette et lite problem, men dersom man har det deliberative perspektivet innenfor demokratiteori, vil dette ikke være godt nok. Jevnt over derimot er Haugesund en kommune som tar medvirkning på alvor, selv om det fortsatt er litt å gå på rent praktisk. De fleste kommuner møter på kapasitetsutfordringer, slik at de ikke alltid vil klare å få skikkelige medvirkningsprosesser på grunn av ulike årsaker. Det er da viktig at kommunene ikke slår seg til ro med dette, men at de

heller prøver å finne nye alternative måter å drive en god medvirkning på, selv om det ikke alltid er mulig.

Både områdereguleringen og designhåndboken er viktige dokumenter for Flotmyr prosjektet. Begge disse dokumentene er fra 2019 og gir viktig informasjon rundt alt fra visjonen, til de mer praktiske og formelle kravene som må oppfylles i en plan. Hverken områdereguleringen eller designhåndboken sier særlig om medvirkning foruten å nevne i kapittelet om visjon at det ønskes at Flotmyr skal være et sted med inkluderende byliv (Haugesund kommune, 2019). Nå er det slik at det kanskje ikke er områdereguleringen eller designhåndbokens oppgave å si noe om medvirkning, men dersom det ønskes at Flotmyr skal være et attraktivt, bærekraftig og inkluderende sted, burde de anvende litt kommunikativ teori for å nevne noe om hvilken rolle de ønsker at befolkningen skal ha. I alle plandokumenter kan kommunikative teorier anvendes, da de omhandler formidling av informasjon som skal bli lest av noen. Dette er for å gi befolkningen en større grad av eierskap til prosjektet utover å bare ha kunnskap om at det er noe som skjer. Dersom Haugesund kommune ønsker å skape en ny bydel som folk ønsker å dra til for å oppleve et inkluderende byliv og forskjellige aktiviteter (Haugesund kommune, 2019), så vil det å inkludere dem i prosessene bidra til å ikke bare knytte bånd mellom stedet og befolkningen, men også befolkningen og kommunen. Ved å ha et forhold til både demokratiteorier og maktteorier i bakhodet når disse planene blir utformet, vil kommunene på en bedre måte nå ut til befolkningen og skape tillit. Språket er en viktig faktor for at de som leser plandokumentene skal forstå hva de sier. Kommunene sitter her i en maktposisjon, da det er de som lager dokumentene slik at de burde ha et bevisst forhold til maktteorier og maktforhold kombinert med både kommunikativ teori og demokratiteori.

Kommunen har et ansvar som kunnskapsformidler å bruke de midlene de har med omhu dersom de ønsker å kunne inkludere et bredere spekter av befolkningen i medvirkningsprosessene. Sosiale medier og mer dialogiske verktøy i medvirkningsprosessen støttes opp av kommunikative og demokratiske teorier, som kan bidra til å forbedre forholdet mellom kommunene og befolkningen. Medvirkningen som lener seg mer mot de nyliberale teoriene er derimot ikke uten verdi, men burde bidra i større grad til å åpne rom for tanker som ikke er markedsorienterte. Ved å finne en balanse mellom markedsaktører og befolkningen, vil man på sikt kunne finne bedre løsninger på problemer som tidligere kanskje ikke var mulig.

Flotmyr-prosjektet har, i likhet med mye positivistisk inspirert planlegging, hatt noen konfliktfylte aspekter. Planen rundt lokasjonen av den nye svømmehallen dukker til stadighet opp med utfordringer. Dette kan være alt fra økonomi til enda uenighet rundt den beste lokaliteten, som blir et uttrykk for agonisme (Pløger, 2017, s. 266). På et såpass stort prosjekt hvor det er mange som har sterke meninger på hver sin side, kan agonismer hjelpe med å fasilitere diskursen på en måte slik at det ikke blir altfor betent og fiendtlig. Ved å for eksempel se til kommunikativ planlegging og anvende *'invented space'* og *'invited space'* (Sager, 2017, s. 95), kan kommunen lage en arena hvor de fasiliterer en skikkelig dialog som ikke skyr vekk fra at det er gnisninger mellom de ulike partene. Ved å anerkjenne konfliktene og at partene er uenige om ting, gir det også en mulighet til å føre en dialog om hva partene faktisk har til felles. Når de ulike partene også blir gitt en mulighet til dette, kan det skape økt forståelse for de andre og føre til at diskursen blir mindre konfliktfylt selv om det fortsatt er uenigheter.

### **8.1.3 Teoretisk analyse av kommunens kapasitet og befolkningens rolle**

Innenfor det kommunikative rammeverket er det mye snakk om hvor viktig gode diskusjoner og god kommunikasjon er (Sager, 2017, s. 93). Dette gjelder derimot ikke bare fra planleggerens side, men også fra befolkningens side. Dersom man faktisk ønsker et demokrati styrt etter den deliberative demokratiforståelsen, må også befolkningen stille opp og bli enda mer aktiv. Gode medvirkningsprosesser kan bare fungere dersom befolkningen faktisk stiller opp. Det spiller liten rolle hvor godt rammeverk og opplegg kommunen har laget dersom befolkningen ikke møter opp. Hvis oppmøte blant befolkningen er lav, kan man også se til de kommunikative faktorene som blant annet informasjon i den forstand at kommunen kanskje ikke har informert godt nok og gjort nok for å skape engasjement. Kommunen er den aktøren som har den største rollen i medvirkningsprosessene, men de kan ikke drive den for seg selv. Den deliberative demokratiforståelsen krever en gjensidig diskusjon og meningsutveksling, slik at toveis kommunikasjon er en nødvendighet (Hanssen et al, 2015, s. 91).

I løpet av intervjuene kom det stadig opp hvordan det er manglende kapasitet til å drive skikkelig medvirkning. Dette er ikke bare nødvendigvis fra de private og offentlige aktørenes side, men også befolkningen. Øyvind nevner i sitt intervju hvordan det er en utfordring å engasjere og få befolkningen til å møte opp når det er folkemøter eller andre typer medvirkning. Han snakker om hvordan det bare er en liten prosentandel som møter opp i forhold til det som er ønskelig. Dersom det ønskes et oppmøte på rundt 40 stykker, er det

kanskje bare maks 10 stykker som møter opp hvor det blant dem bare er en eller to stykker som faktisk tar til ordet. Dette er som nevnt en kommunikativ problematikk, som også blir trukket frem i intervjuene til Kent og Vagleik, nettopp hvordan det er noen få gjengangere som alltid er de som tar ordet på folkemøter. Øyvind forteller også om forståelsen sin for hvorfor det er vanskelig for folk å møte opp, ettersom det er vanskelig for mange å engasjere seg i en ellers travel hverdag. Befolkningen har som nevnt, også et ansvar til å stille opp når det først foregår medvirkning. Det er tilfeller hvor det både er bra og dårlig oppmøte, men konsensusen blant informantene virker å være at det på generelt grunnlag kan være utfordrende.

Befolkningen har ikke nødvendigvis det samme ordforrådet som planleggere og politikere har, som igjen kan skape barrierer når kommunen ønsker å invitere til medvirkning. Dette handler altså om en ujevn maktbalanse som nevnes av Wolff (2020, s. 2213). Dette maktforholdet mellom planleggere og andre aktører er enda sterk representert innenfor planleggingen (Mace, 2016, s. 248). Maktteori satt i praksis er noe som overordnet preger hvordan de ulike aktørene kan handle innenfor planleggingens rammer. Dersom medvirkningsprosessene skal få fremgang og være produktive, er dette maktforholdet noe som burde adresseres. Det er også svært få blant befolkningen som det forventes at skal ha en forståelse rundt planleggingsteori og metodene bak de ulike prosjektene. Kapasitetsproblemer oppstår på alle fronter, som gjør det utfordrende å drive skikkelige medvirkningsprosesser med bred inkludering. Økonomi, tid og språk er blant de større årsakene til at det er kapasitetsproblemer for både befolkning og kommune. Det er derimot kommunen som har hovedansvaret til å tilrettelegge for medvirkningen som nevnt i både kommuneloven og plan- og bygningsloven, slik at kommunen må finne nye måter å kunne inkludere på i medvirkningen. Det er nettopp på grunn av alle disse faktorene at medvirkningsprosesser er blitt så komplekse, men dersom kommunen ønsker å sikre at prosessene er demokratisk forankret, må de se etter løsninger som gjør det mulig å overkomme noen av kapasitetsproblemene. Den deliberative demokratiforståelsen er i mange tilfeller mer utfordrende enn den liberale ettersom man må legge mer tid og ressurser til å skape gode prosesser. Det er derimot mye vinning å få i form av tilfredshet og nye løsninger som man ikke ville funnet dersom man bare arbeidet med den liberale forståelsen i bakhodet. Når en planlegger skal utvikle et nytt område burde de stille seg et svært elementært spørsmål, nemlig "Hvem planlegger jeg for?" Med dette spørsmålet i bakhodet vil man tenke på befolkningen eller næringen, men det er som regel en blanding. Dersom man i hovedsak har befolkningen i bakhodet når man planlegger, burde det også være en naturlig del av prosessen å høre deres tanker og meninger om egne nærområder ettersom det er de som bor der. Dette er

et uttrykk for den deliberative demokratiforståelsen. Den liberale demokratiforståelsen derimot skaper mye vekst og er i seg selv en like legitim forståelse som den deliberative, men utfordringen her er som nevnt at det er fort gjort at involveringen av befolkningen da blir noe som blir prioritert bort til fordel for andre måter å finne løsninger på.

## 9.0 Diskusjon

### 9.1 Diskusjon

I løpet av arbeidet med masteroppgaven har jeg funnet hvordan arkitektkonkurranser er lite inkluderende og hvordan det enda er mange utfordringer knyttet til hvordan kommuner kan skape engasjement blant befolkningen i medvirkningsprosessene. Resultatene fra Flotmyr viser til gode medvirkningsprosesser, med unntak av European konkurransen. Som nevnt er ikke European konkurransen i seg selv noe negativt, det er heller tvert imot, men utfordringen her kommer i at befolkningen virker å ha lite kjennskap til den og de får heller ikke noe å si på dens resultater. Jeg vil litt senere i diskusjonen diskutere hva som eventuelt kan gjøres for å gjøre disse konkurransene mer demokratisk forankret.

Med tanke på Flotmyr og medvirkningen som er gjort der, ønsker jeg også å trekke frem et eget eksempel fra studieløpet på mastergraden. Det er viktig å legge vekt på i medvirkningen hvilken kunnskap og interesse befolkningen har i det området som skal utvikles. Eksempelet på dette fra masterstudiet var da masterklassen skulle lage workshops som handlet om Lagmannsholmen i Kristiansand. Hva workshopene gikk ut på og hva Lagmannsholmen er, spiller ikke noen rolle i eksempelet. Årsaken til at jeg trekker fram dette eksempelet som noe viktig, er at i forkant av arbeidet med disse workshopene, var det nærmest ingen i masterklassen som hverken visste noe eller hadde hørt om Lagmannsholmen. Da vi først begynte å dypdykke inn i temaet, ble mange svært interesserte og engasjerte i utviklingen av dette området, inkludert meg selv. Det at vi fikk både lage og delta i workshops som var dialogiske om Lagmannsholmen, gav oss et bånd og en form for eierskap til prosjektet i den form at vi brydde oss om hva som skulle skje der. Det er vanskelig for befolkningen å bry seg om et sted eller et prosjekt som de ikke inkluderes i, men dersom de først blir inkludert, vil de ikke bare bry seg om prosjektet, de vil også benytte seg av stedet når det først er ferdig. Dette var derimot noe som krevde både mye tid og innsats å sette seg inn i. Det er ikke nødvendigvis alle som har kapasiteten til å lese reguleringsplaner og offentlige dokumenter om et område for å bli bedre kjent med det. Når man leser disse dokumentene skal man også forstå hva de sier og betyr, som kan være utfordrende for folk som ikke har kjennskap til alle faguttrykk og formuleringer det offentlige og private benytter seg av. Takhøyden for å delta eller bare å søke ut kunnskap kan for mange være svært høy. Det blir ofte de som allerede er interesserte og har bakgrunnskunnskapen som ender opp med å faktisk delta når det er møter. Kent nevnte blant

annet i sitt intervju at de ønsker at folk leser seg opp i forkant av møter, men at dette ofte ikke skjer. Når folk møter opp uten å ha lest seg opp, stiller de som blanke ark og vet egentlig ikke hva de skal mene noe om. Det er kanskje også på kommunens kappe å forsøke å gjøre informasjonen mer tilgjengelig for befolkningen, ikke bare når det kommer til språk, men også at det informeres bedre om hvordan man skal navigere de kommunale nettsidene. De kommunale nettsidene er svært varierte i hvor enkle de er å navigere for å finne blant annet kommuneplan og lignende, men det er noe som jeg tror er på bedringens. Bare i skriveprosessen til denne oppgaven har Haugesund kommune blant annet gjort det mye enklere å søke frem offentlige dokumenter på sin nettside, som gir håp om at flere kommuner også vil gjøre det samme. Når jeg er inne på informasjon fra kommunen til befolkningen har jeg et forslag jeg håper at flere kommuner vil ta til vurdering.

Forslaget mitt går ut på at en måte å potensielt kunne skape bedre dialog med befolkningen, er for kommunene å opprette en ny stilling som har ansvar for kommunikasjon og sosiale medier. Ved å benytte seg av det jeg vil kalle for SoMe (sosiale medier) konsulent, får kommunen et nytt kommunikativt ledd mellom seg og befolkningen. Ved å ha en sterk tilstedeværelse på de forskjellige sosiale plattformene, vil kommunen kunne nå ut til befolkningen på en helt annen måte. Kommunene bruker i dag sosiale medier til å formidle informasjon og vise sin tilstedeværelse, men de har enda på generelt grunnlag til gode å fullstendig utnytte godene av sosiale medier. En tilstedeværelse på sosiale medier kan på mange måter være et tveegget sverd, men ved en bevisst anvendelse er det mye de kan tjene. Ettersom det er såpass mange plattformer folk bruker som: Facebook, Instagram, Snapchat, Twitter, Reddit osv, er kommunen nødt til å ikke bare prioritere hvilke plattformer de ønsker å ha en tilstedeværelse på, men også hvilken type tilstedeværelse de ønsker å ha. Årsaken til at dette er viktig ligger i utfordringen med å involvere spesielt barn og unge i medvirkningsprosessene. Når man da vet at barn og unge er svært aktive på sosiale medier, er det i nyere tid blitt viktig for kommunene å henge med slik at de kan inkludere bredere. Kent nevnte i sitt intervju at det er ikke alt som burde regnes som innspill, ettersom hvem som helst kan stå på et gatehjørne å rope ut sin mening. Dette er spesielt viktig på sosiale medier ettersom de negative sidene er preget av harselering og hatefulle ytringer, som er en del av det tveeggede sverdet som er sosiale medier. Dersom kommunen har en kompetent person som behersker og forstår sosiale medier, vil denne personen enkelt kunne filtrere bort hatefulle ytringer slik at de sitter igjen med de innspillene som faktisk er konstruktive og meningsfulle. Sosiale medier har en enorm

påvirkningskraft på ikke bare barn og unge, men også den voksne delen av befolkningen. Dette er bare ett blant mange eksempler noen kan finne på når det kommer til å gjøre endringer på planprosesser. Sett litt bort fra kommunene som informasjonsformidlere, skal de også aktivt involvere befolkningen for å sikre prosesser som er demokratisk forankret. Ett av områdene med forbedringspotensial er bruken av arkitektkonkurranser og deres manglende involvering av befolkningen.

Hva kan gjøres for å skape arkitektkonkurranser som er både demokratisk forankrede og inkluderende? Ett av mine forslag til dette er å opprette en borgerjury ved siden av fagjuryen. Jeg skal ikke i denne oppgaven undergrave fagkompetansen til arkitekter, utbyggere osv, men disse konkurransene er til stede for prosjekter som har som mål å komme befolkningen til gode. Der hvor fagfolk sitter på sin kunnskap rundt faget, sitter befolkningen på et helt annet kunnskapsgrunnlag basert på hva de ønsker seg. Dersom det åpnes for at befolkningen for eksempel kunne gått inn på European sin nettside for å avgi en stemme på det prosjektet de selv liker best, vil dette kunne gi mange fordeler. Blant fordelene er den demokratiske forankringen, befolkningen får en helt annen type eierskap til prosjektene dersom de føler at de har vært med å stemme fram en vinner og befolkningen får et bedre forhold til det offentlige da de kan føle at deres mening blir verdsatt. Dette er heller ikke noe som skal kreve stor kapasitet fra de som holder arkitektkonkurransene, at det åpnes for at befolkningen også kan stemme på prosjekter. Dette vil også skape en meningsutveksling og diskusjon på en helt annen måte enn tidligere, som er blant målene i kommunikativ planlegging. Ved å involvere befolkningen på denne måten i konkurransene åpnes det for både diskusjoner og agonismer, som potensielt kan føre til endringer for det bedre i de ulike prosjektene.



## 10.0 Konklusjon

Denne masteroppgaven har hatt som mål å besvare problemstillingen : *Har markedsstyrt urban planlegging ført til en økning av demokratiske utfordringer i planleggingsprosesser?* Svaret på denne problemstillingen er i korte trekk, ja, men det er mange nyanser som også er viktige når denne problemstillingen blir besvart. I løpet av oppgaven har jeg redegjort for ulike demokratiske utfordringer og hvordan man både kan forstå dem og hvordan det kan jobbes for å minimere dem. Det er store forskjeller mellom de ulike kommunene i Norge, slik at det enda er vanskelig å generalisere. I denne oppgavens kontekst som har hatt Flotmyr området i Haugesund kommune som case, ser at i Haugesund kommunes tilfelle er medvirkningen relativt godt forankret demokratisk ut fra demokratiteorien. Haugesund kommune har sett fra et kommunikativt perspektiv, gjort mye bra med involvering og informasjon, men dersom man ser på prosjektet ut fra en deliberativ demokratiforståelse, vil de kunne bli kritisert for bruken av arkitektkonkurranser. Det ble funnet i løpet av intervjuene at den største barrieren for god medvirkning handler om kapasitet. Viljen og ønsket om å sikre gode medvirkningsprosesser er til stede både offentlig og privat, men det er utfordrende å gjennomføre som ønsket. Bruken av folkehøringer er også blant de mer sentrale funnene i denne oppgaven. Alle informantene var svært samstemte i sin misnøye med folkehøringer som metode for medvirkning. Folkehøringer skaper ikke god, inkluderende og bred medvirkning, men er heller en arena hvor de få sterke stemmene taler høyest. Folkehøringer blir ansett å være av liten til ingen verdi, som Vigleik sier i sitt intervju, og er derfor noe som burde vurderes å erstatte med noe som gjør det mulig å få hørt et større mangfold av stemmer i befolkningen.

Ved bruk av ulike planleggingsteorier ønsket jeg å besvare problemstillingen via en teoretisk analyse. Problemstillingen hadde også to underspørsmål: 1) *Hvordan kan man forstå de demokratiske utfordringene i mellomstore norske byer?* 2) *Hvordan har den nyliberale vending påvirket demokratisk deltakelse i urbane planprosesser?* Disse underspørsmålene var ment til å supplere problemstillingen og bidra til å styre den teoretiske analysen. Teoriene jeg brukte i både teori kapittelet og analyse kapittelet inkluderte kommunikativ planlegging, nyliberal planlegging, demokratiteori og maktteori. Disse teoriene bidro til å belyse kompleksiteten av markedsstyrt urban planlegging. Markedsstyrt urbanplanlegging har med inntoget av flere private aktører ført til en økning av demokratiske utfordringer. Disse utfordringene virker derimot ikke å være like store som først antatt. Man kan få en større forståelse for de demokratiske utfordringene, når man ser på hvilke ressurser og hvilken kapasitet de ulike

kommunene har, ettersom det virker ut fra intervjuene å ikke stå på viljen om gode medvirkningsprosesser. I Haugesund kommune jobber de for å sørge for gode medvirkningsprosesser, til tross for at det tidvis er utfordringer med kapasitet. Dette gjelder også for Karmøy kommune og Asplan Viak, som vist i kapittel 7.

En av de største utfordringene til medvirkning, mener jeg er bruken av arkitektkonkurranser. Disse konkurransene kan generere mye engasjement og skape prosjekter som er av høy kvalitet, men det er fortsatt en barriere for deltakelse ved deres bruk. Dette er på bakgrunn av at konkurransene blir bedømt av en fagjury bestående av veldig få mennesker, samtidig som befolkningen ikke har noen muligheter til å stemme på prosjekter selv. Dersom arkitektkonkurransene kan åpne for at befolkningen også kan være med å gi en rådgivende stemme, vil den demokratiske forankringen deres øke betraktelig, som også vil innebære at befolkningen får økt innsyn i planprosesser, høyere grad av påvirkning på sine nærområder og økt tillit til det offentlige. Å åpne for at befolkningen også kan være med å stemme burde kreve relativt få ressurser, men vil gi stor gevinst tilbake.

### **10.1 Veien videre**

Jeg håper at denne masteroppgaven kan bidra til å skape bevissthet og forståelse for de komplekse planleggingsprosessene, og gi noen pekepinner til områder som burde forskes på mer. Det er ikke alle temaer jeg får muligheten til å dypdykke i, men hvis jeg skal fremheve noe jeg mener forskningen burde se nærmere på som jeg ikke fikk muligheten til, er det bruk av sosiale medier som et verktøy i medvirkningsprosesser. I en stadig mer digitalisert verden er en av nøklene for å spesielt nå ut til barn og unge, å kunne mestre bruken av sosiale medier til sin fordel. Dette nevnes noe kortfattet tidligere i oppgaven, men er definitivt noe som burde forskes mer på.

Bruken av arkitektkonkurranser i urbane planprosesser håper jeg det forskes mer på, da det er generelt lite norsk faglitteratur på hvordan bruken av arkitektkonkurranser påvirker deltakelse og demokratisk forankring av planer. Arkitektkonkurranser er noe som brukes hyppig, men som ikke blir snakket nok om i hverken mediene eller i fagfeltet. Ved å få en bedre forståelse for hvilken påvirkningskraft arkitektkonkurransene har og hvilke barrierer de skaper, kan kommunene jobbe for å sikre at prosessene holder seg demokratisk forankret. Det savnes også mer norsk forskning på alternative former for medvirkning, og hvordan dette påvirker

forholdet mellom befolkningen og kommunene. Hvilken rolle de ulike aktørene burde ha, og hvilken rolle lovverket spiller inn i planleggingsprosesser, er viktige temaer som forskningen burde undersøke mer nøye. Alle aktørene, om de er offentlige, private eller sivile, har sin rolle og et eget ansvar i planprosessene til å bidra på best mulig måte.

Det er blitt tydelig gjennom skriveprosessen til oppgaven at dette er et stort og omfattende tema, som springer ut i mange ulike retninger. Jeg håper at mine funn kan bidra til en bedre forståelse av viktigheten dette temaet har og at de utfordringene som blir skildret blir tatt på alvor av fagfeltet, det offentlige og det private. Det er også mange andre områder innenfor dette temaet som er like viktige å undersøke nøyere, men for meg er det disse temaene som har vært mest interessante og spennende å utforske.

## Litteraturliste

Aleksander Bern (2018). Architecture competitions in an urban planning context, *Journal of Urban Design*, 23:2, 239-256, DOI: 10.1080/13574809.2017.1336421

Baeten, G. (2017). Neoliberal planning. I M. Gunder, A. Madanipour & V. Watson (Red.), *The Routledge Handbook of Planning Theory* (1.utg.), s. 105-117. Routledge.  
<https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315696072.ch21>

Berger, Wiik, F., & Luckmann, T. (2000). Den samfunnsskapte virkelighet (p. 205). Fagbokforl.

Bern. (2018). Architecture competitions in an urban planning context. *Journal of Urban Design*, 23(2), 239–256. <https://doi.org/10.1080/13574809.2017.1336421>

Bern, & Røe, P. G. (2022). Architectural competitions and public participation. *Cities*, 127, 103730. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103730>

Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5th ed.). London: Oxford University Press.  
Bowen, G.A. (2009), "Document Analysis as a Qualitative Research Method", *Qualitative Research Journal*, Vol. 9 No. 2, pp. 27-40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>

Calderon, C. & Westin, M. (2021). Understanding context and its influence on collaborative planning processes: a contribution to communicative planning theory. *International Planning Studies*, 26(1), 14–27. <https://doi.org/10.1080/13563475.2019.1674639>

Cowi (2019). Fremtidsrettet energiløsning for Flotmyr. Miljødirektoratet.  
<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/for-myndigheter/kutte-utslipp-av-klimagasser/klimasats/2019/flotmyr---gronn-bydel-gronn-by/#>

Engelstad, Fredrik; Thorsen, Dag Einar: makt i Store norske leksikon på snl.no. Hentet 1. november 2022 fra <https://snl.no/makt>

Dicken. (2015). *Global shift : mapping the changing contours of the world economy* (7th ed., pp. XXIX, 618). Sage.

Europan. (2023). The jury. <http://europan.no/e17-jury/>

Europan. (2023). Europan 11: The jury. <http://europan.no/e11-sites/e11-jury-remarks/>

Falleth, Hanssen, G. S., & Saglie, I. L. (2010). Challenges to Democracy in Market-Oriented Urban Planning in Norway. *European Planning Studies*, 18(5), 737–753.

<https://doi.org/10.1080/09654311003607729>

Falleth, & Saglie, I.-L. (2011). Democracy or efficiency: contradictory national guidelines in urban planning in Norway. *Urban Research & Practice*, 4(1), 58–71.

<https://doi.org/10.1080/17535069.2011.550541>

Friedmann, J. (1973). The transactive style of planning'. I J. Friedmann, *Retracking America: A theory of transactive planning*. Doubleday, s. 171-193.

Grønmo, Sigmund: kvalitativ metode i Store norske leksikon på snl.no. Hentet 30. november 2022 fra [https://snl.no/kvalitativ\\_metode](https://snl.no/kvalitativ_metode)

Hall, P. (2014). *Cities of tomorrow: An intellectual history of urban planning and design since 1880*. John Wiley & Sons.

Hanssen, & Falleth, E. I. (2014). Market-Oriented Urban Planning - Constraining Citizen Participation. *Local Government Studies*, 40(3), 403–428.

<https://doi.org/10.1080/03003930.2013.834254>

Hanssen, Hofstad, H., & Saglie, I.-L. (2015). *Kompakt byutvikling : muligheter og utfordringer* (p. 301). Universitetsforl.

Haugesund kommune (2018). *Planprogram Områderegulering for Flotmyr*

<https://www.arealplaner.no/haugesund1106/arealplaner/457>

Haugesund kommune (2019). Områderegulering for Flotmyr

<https://www.arealplaner.no/haugesund1106/arealplaner/458>

Haugesund kommune (2019). Designhåndbok for Flotmyr

<https://www.arealplaner.no/haugesund1106/arealplaner/457>

Haugesund kommune (2022). Miljøtiltak - Flotmyr masseutkifting

[https://www.haugesund.kommune.no/\\_f/p1/ie0215166-7d3a-4b27-a859-abee3fe81366/miljotiltak-flotmyr-masseutkifting.pdf](https://www.haugesund.kommune.no/_f/p1/ie0215166-7d3a-4b27-a859-abee3fe81366/miljotiltak-flotmyr-masseutkifting.pdf)

Haugesund kommune (2014). *Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2030*

[https://www.haugesund.kommune.no/\\_f/i2d90cfd9-1b7a-40ea-8dce-40a246d80735/kommuneplanens-samfunnsdel-for-haugesund-kommune-2014-2030.pdf](https://www.haugesund.kommune.no/_f/i2d90cfd9-1b7a-40ea-8dce-40a246d80735/kommuneplanens-samfunnsdel-for-haugesund-kommune-2014-2030.pdf)

Hovde, Kjell-Olav; Svensson, Palle; Thorsen, Dag Einar: demokrati i Store norske leksikon på snl.no. Hentet 12. januar 2023 fra <https://snl.no/demokrati>

Huanca Vold (2018, 17. januar). Politikerne sa ja til ny svømmehall på Flotmyr. *Karmøynytt*.

<https://karmoyntt.no/politikerne-sa-ja-til-ny-svømmehall-pa-flotmyr/17.01-02:08>

Johnsen. (2017). Nye styringsverktøy og modeller – redskap eller legitimering? *Praktisk økonomi og finans*, 33(1), 17–35. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2871-2017-01-03>

Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-2018-06-22-83).

Lovdata. [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83#KAPITTEL\\_1-1](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83#KAPITTEL_1-1)

Krüger. (2012). Klarhetskrav ved anbud i bygg- og anleggsentrepriser (BA). *Tidsskrift for forretningsjus*, 18(4), 247–263. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-9510-2012-04-02>

Krüger, Kai Anderssen, Harald Benestad: anbudskonkurranse i Store norske leksikon på snl.no.

Hentet 7. desember 2022 fra <https://snl.no/anbudskonkurranse>

Krüger, Kai Anderssen, Harald Benestad: offentlig anskaffelse i Store norske leksikon på snl.no. Hentet 7. desember 2022 fra [https://snl.no/offentlig\\_anskaffelse](https://snl.no/offentlig_anskaffelse)

Kurczewska, U. (2021). The lobbying of cities in the European Union. *Sprawy Międzynarodowe*, 74(1), 175-194. <https://doi.org/10.35757/SM.2021.74.1.03>

Lane, J.-E. (2000). *New Public Management: An Introduction* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203467329>

Longva, & Osland, O. (2010). Anbud på norsk. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 51(3), 387–415. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2010-03-03>

Løvvik (2022, 30.oktober). Forsinket og dyrere folkebad: – Aktuelle tilbydere valgte å ikke delta i konkurransen. *Haugesunds avis, Politikk*. <https://www.h-avis.no/forsinket-og-dyrere-folkebad-aktuelle-tilbydere-valgte-a-ikke-delta-i-konkurransen/s/5-62-1433007#:~:text=Skole-,Forsinket%20og%20dyrere%20folkebad%3A%20%2E2%80%93%20Aktuelle%20tilbydere%20valgte,%C3%A5%20ikke%20delta%20i%20konkurransen&text=I%20nytt%20forslag%20til%20budsjett,%C3%A5%20jenke%20seg%20f%C3%A5r%20skylden.>

Løvvik (2022, 23.november). Vil utsette og skrelle 90 millioner av folkebadet: – Nei, sier Ap og gjengen. *Haugesunds avis, Politikk*. <https://www.h-avis.no/vil-utsette-og-skrelle-90-millioner-av-folkebadet-nei-sier-ap-og-gjengen/s/5-62-1447369>

Mace, A. (2016). The suburbs as sites of 'within-planning' power relations. *Planning Theory* (London, England), 15(3), 239–254. <https://doi.org/10.1177/1473095214567027>

Mäntysalo, & Saglie, I.-L. (2010). Private Influence Preceding Public Involvement: Strategies for Legitimizing Preliminary Partnership Arrangements in Urban Housing Planning in Norway and Finland. *Planning Theory & Practice*, 11(3), 317–338. <https://doi.org/10.1080/14649357.2010.500123>

Mattila, H. (2020). Habermas revisited: Resurrecting the contested roots of communicative planning theory. *Progress in Planning*, (141), 1-29

<https://doi.org/10.1016/j.progress.2019.04.001>

McGuirk, P. M. (2001). Situating communicative planning theory: Context, power, and knowledge. *Environment and Planning. A*, 33(2), 195–217.

<https://doi.org/10.1068/a3355>

Mohn, A.C., Stokland, T.M., Øveraas Halvorsen, J., Eidesen, T.I., Davidsen, B.E., Landås, T., Pettersen, J.W. (2022, 5. desember) Framtid for Flotmyr, *Haugesunds avis, Debatt*.

<https://www.h-avis.no/framtid-for-flotmyr/o/5-62-1452528>

Moulaert, F., & Cabaret, K. (2006). PLANNING, NETWORKS AND POWER RELATIONS: IS DEMOCRATIC PLANNING UNDER CAPITALISM POSSIBLE? *Planning Theory* (London, England), 5(1), 51–70. <https://doi.org/10.1177/1473095206061021>

Nesvaag, S., & Lie, T. (2010). The Norwegian Substance Treatment Reform. *Nordisk Alkohol- & Narkotikatidsskrift : NAT*, 27(6), 655–666. <https://doi.org/10.1177/145507251002700610>

Næss, Hansson, L., Richardson, T., & Tennøy, A. (2013). Knowledge-based land use and transport planning? Consistency and gap between "state-of-the-art" knowledge and knowledge claims in planning documents in three Scandinavian city regions. *Planning Theory & Practice*, 14(4), 470–491. <https://doi.org/10.1080/14649357.2013.845682>

Plan- og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan%20og%20byggningsloven>

Pløger, J. (2017). Conflict and agonism. I M. Gunder, A. Madanipour & V. Watson (Red.), *The Routledge Handbook of Planning Theory* (1.utg.), s. 264-275. Routledge.

<https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315696072.ch21>



Ruler, B, V. (2018). Communication Theory: An Underrated Pillar on Which Strategic Communication Rests, *International Journal of Strategic Communication*, 12:4, s. 367-381. DOI: 10.1080/1553118X.2018.1452240

Sager, T. (2017). Communicative Planning. *The Routledge handbook of planning theory*. (1.utg.) Kapittel 8, (s. 93-104). Routledge.

Sanli, & Townshend, T. (2018). Hegemonic power relations in real practices of spatial planning: the case of Turkey. *European Planning Studies*, 26(6), 1242–1268.

<https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1448755>

Skjeggedal, T. (2005). Ambitions and realities in Norwegian regional planning. *European Planning Studies*, 13(5), 731–748. <https://doi.org/10.1080/09654310500139582>

Solberg (2021). Bygger ny bydel på Flotmyr. *Radio Haugaland*.

<https://radioh.no/bygger-ny-bydel-pa-flotmyr/>

Tambakaki, P. (2014). The Tasks of Agonism and Agonism to the Task: Introducing 'Chantal Mouffe: Agonism and the Politics of Passion' Parallax (Leeds, England), 20(2), 1–13.

<https://doi.org/10.1080/13534645.2014.896543>

Tho (2022, 21.oktober). Dyrt for kommunen – dyrt for deg. *Haugesunds avis, Debatt*.

<https://www.h-avis.no/dyrt-for-kommunen-dyrt-for-deg/o/5-62-1430168>

Thorsnæs, Geir Lauritzen, Per Roger: Haugesund i Store norske leksikon på snl.no. Hentet 2. desember 2022 fra <https://snl.no/Haugesund>

Vasstrøm, M. & Paaby, K. (2021). Omvendt deltakelse: fra forankring til fellesgjøring, Dahlgren, K, Linderud, T. Scheiner, K. (Red) Forankring fryder – En bok om medvirkning I byutvikling og arkitektur, (s. 1-20) Universitetsforlaget.

Vormedal. (2009). Historien om Haugalandet : 1950-tallet (p. 263). Vormedal.

Wergeland. (2014). Det dynamiske teknokratiet. *Kunst og kultur*, 97(1), 14–23.

<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3029-2014-01-03>

Wolff, A. (2020). Planning culture - dynamics of power relations between actors. *European*

*Planning Studies*, 28(11), 2213–2236. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1714553>

## Vedlegg

### Intervjuguide

1. Når i en planprosess begynner dere å tenke på medvirkning?
  - a. Hvor lang tid går det fra dere begynner å tenke på medvirkning til dere utfører en medvirkningsaktivitet?
2. Er du fornøyd med hvordan planleggingen er per i dag? Er det noe som kan gjøres bedre, eller noe som du mener gjøres bra?
3. Er det noen områder innen planleggingen du tenker har forbedringspotensial?
4. En del akademisk litteratur mener det er mange demokratiske utfordringer i moderne urban planlegging, hva tenker du om dette?
  - a. Utdype og presentere noen utvalgte demokratiske utfordringer
    - i. eksempel på demokratiske utfordringer:
      1. mangel på innsyn i planprosesser (spesielt knyttet til det fagfeltet kaller “det første uformelle stadiet”)
      2. ikke nok medvirkning
      3. medvirkning kommer for sent i prosessene
      4. oppfattelsen om at det offentlige delegerer makt til private
5. Hvilken grad av innsyn mener du er passende for befolkningen å få i planprosessene?
6. Hvordan oppfatter du forholdet mellom de offentlige og private aktørene?
7. Presentere respondent for liberal og deliberativ demokratiforståelse for så å stille spørsmål rundt hvilken som passer hver aktør.
  - a. Spørsmål rundt legitimitetene til både liberal og deliberativ demokratiforståelse
  - b. Hvilken av disse tenker du passer til de ulike aktørene (offentlig, privat og sivil)?
8. Hvordan samarbeider planleggere med politikere?
  - a. Hvor stor rolle blir medvirkning gitt av planleggere og politikere?
9. Hvordan samarbeider kommunen med private aktører?
  - a. Hvordan jobbes det med medvirkning når kommunen hyrer inn private aktører på anbud?
  - b. Hvordan opplever du frekvensen av konflikt? noe som oppstår ofte eller sjeldent?
  - c. Hvilke typer konflikt kan oppstå?

10. Hvilke typer medvirkning benytter kommunen seg av/har benyttet seg av?
  - a. Folkehøring
  - b. Verksted
  - c. Enveis eller toveis kommunikasjon
11. Hvor mye medvirkning er for mye eller for lite?
12. Hvordan stiller du deg til påstanden om at kommunen behandler medvirkning som en formalitet hvor det blir gjort i minste grad for å sjekke av en boks på listen over ting å gjøre?
13. Hvordan kan kommunen jobbe for å skape mer engasjement for medvirkning?
  - a. Blir det jobbet godt nok med medvirkning?
  - b. Hva kan gjøres bedre og hva blir gjort bra?
  - c. Hvordan kan kommuner og private informere bedre?
14. I hvilken grad har befolkningen mulighet til å påvirke utviklingen i sine nærområder?
  - a. Har du noen eksempler på tilfeller hvor det har blitt gjort endringer som følge av innspill som har blitt presentert på en medvirkningsaktivitet?
15. I hvilken grad tenker du at det blir gjort endringer i en plan som følge av noe som har kommet frem i en medvirkningsaktivitet?
16. Når er det for sent å gjøre endringer?
17. I plan- og bygningsloven blir ikke begrepet medvirkning gitt noen særlig definisjon. Hvordan tolkes begrepet medvirkning i kommunen?

#### Spørsmål om Flotmyr

1. Hvordan ble dette prosjektet til?
2. Hvilke medvirkningsaktiviteter er gjort?
  - a. Har dere planer for medvirkningsaktiviteter i fremtiden?
3. Hvordan har kommunen informert befolkningen om dette prosjektet?
4. Hvilket innsyn får befolkningen i dette prosjektet?
5. I hvilken grad har befolkningen fått muligheten til å være med å påvirke hvordan dette prosjektet blir?
6. Opplever du utviklingen av Flotmyr som demokratisk forankret?
7. Hvordan har dere planlagt for denne nye bydelen?
  - a. Hvem ønsker dere at det nye Flotmyr skal være for?
  - b. Hvilken identitet ønsker dere at Flotmyr skal ha?

8. Hva skal til for at Flotmyr-prosjektet skal bli ansett som vellykket?
9. Har dere møtt noen barrierer eller konflikter i dette prosjektet?
10. Hvilket inntrykk har dere av befolkningens syn på dette prosjektet?