

Masteroppgave i Samfunnsplanlegging og ledelse

Planlegging som legitimerende verktøy
Studiepoeng: 45

Antall sider: 147
Antall ord: 45 178

Elias Lien
Mai 2015



PLANLEGGING SOM LEGITIMERENDE VERKTØY

BARBU-PROSJEKTET: EN ANALYSE AV PLANGJENNOMFØRING
GJENNOM LEGITIMITETSPERSPEKTIVET OG FORSLAG TIL
ENDRINGER I PRAKSIS



EN KASUSBASERT, KVALITATIV STUDIE, EKSEMPLIFISERT I
SAMFUNNSUTVIKLINGSPROSJEKTET I BARBU BYDEL, ARENDAL

Masteroppgave 45 studiepoeng
Samfunnsplanlegging og ledelse 2014/2015
Høgskolen i Volda

Elias Lien

Sammendrag

English:

The transition from *government* to *governance*-communities in Norway, Scandinavia and other western countries have created opportunities as well as challenges in the public landscape and the interest-diverse municipality community. One of the products of this trend is the spread of power and a growing dependence related to social development.

Municipalities rely on private investors to finance their projects. Meanwhile, reinforced democratic rights of the people (for example: legitimate claim to participation/involvement in public planning processes in Norway) has made the government as project manager and elected officials as decision-makers more dependent on pursuance in society and the proper anchoring of plans in collective norm. This has created an imbalance between the current governance landscape and the still frequently used management tools and legitimacy demands of the traditional government-community.

This thesis is an analysis of the implementation of plans in a case project in the south-Norwegian city of Arendal. Using planning theory, legitimacy theory and partly power theory, this thesis seeks to study the legitimacy condition of the case, the potential for improvement in relation to the new demands of legitimisation, and to produce proposals for change in practices that can help to adapt planning and development to the contemporary situation.

This thesis also seeks to argue indirectly for the relevance of the legitimacy perspective as an analytical tool.

Norsk:

Overgangen fra *government* til *governance*-samfunn i Norge, Skandinavia og andre vestlige land har skapt muligheter så vel som utfordringer i det offentlige landskapet og i det interesse-mangfoldige kommunesamfunnet. Et av produktene av denne utviklingen er spredningen av makt og en voksende avhengighet knyttet til samfunnsutvikling. Kommuner er avhengig av private investorer for å finansiere sine prosjekt. Samtidig har forsterkede demokratiske rettigheter hos folket (eks: lov forankret krav til medvirkning i planprosesser i Plan- og Bygningsloven) gjort myndighetene som prosjektleder og folkevalgte som beslutningsorgan mer avhengige av medhold i samfunnet og planens forankring i den kollektive mening. Dette har skapt en skjevhet mellom dagens governance-landskap og de fortsatt hyppig brukte styringsverktøyene og legitimitetskravene fra det tradisjonelle government-samfunnet.

Denne masteroppgaven er en analyse av gjennomføring av planer i et kasus-prosjekt i Arendal. Ved å bruke planleggingsteori, legitimitetsteori og til dels maktteori, søker denne avhandlingen å si noe om samfunnsutviklingsprosjektets/kasus' legitimitetstilstand og forbedringspotensiale i forhold til de nye kravene til legitimering, samt å produsere forslag til endring i praksis som kan bidra til å tilpasse plan- og utviklingsarbeid tettere til den dagsaktuelle situasjon.

Oppgaven søker også å argumentere indirekte for relevansen av legitimitetsperspektivet som analyseverktøy.

Forord

Å skrive masteravhandling har vært en krevende, lærende og interessant oppgave. Jeg har lært mye og mer konkret sett samfunnsnyttene i å evaluere prosjekter. Ikke minst har det bevist hvor kompleks og utfordrende det kan være å drive samfunnsutvikling. Personlig har legitimitetsperspektivet vist seg som en nyttig analytisk vinkel for å måle og sette ord på kvaliteten i elementene som utgjør planprosessene i et samfunnsutviklingsarbeid. Det har også vært en nyttig milepæl på veien mot å se og finne ut av hvordan utdannelsen kan bli anvendt i en jobbsituasjon. Jeg er overbevist om at det er nyttig å studere prosjekter for å føre fremtidig praksis videre på en konstruktiv og nyskapende måte.

Jeg vil benytte muligheten til å takke de som har bidratt og hjulpet meg på veien. Først og fremst veileder Roar Amdam som har vært effektiv, tilgjengelig og behjelpelig med litteratur, oppfølging og gode tilbakemeldinger. Frank Beck som stilte til prøveintervju slik at jeg fikk testet relevansen av min intervjuguide. Vidar Fløde som stilte til intervju i tillegg til å være en nyttig kilde til informasjon om saken både gjennom artikler og samtale. Og alle de andre som tok seg tid til å bli intervjuet. Jeg ble godt mottatt av alle og møttes med interesse og forståelse. Det hadde stor betydning for at oppgaven skulle bli ferdig. Familie og bekjente har også vært behjelpelige med tips, råd, støtte og informantutvalg. Det settes stor pris på.

Avhandlingens produksjon har foregått etter beste evne ut i fra gitt tidsramme og tilgjengelige muligheter. Jeg har vært heldig med utvalg, gode mottakelser og hjelp fra flere fronter. Når det gjelder valg av teori og interessante alternativer møter man særlig gjennom datainnsamlingen flere elementer ved kasus som ville vært svært interessante å belyse dersom man hadde plass og tid. Under ‘‘Øvrige interessante innfallsvinkler’’ er disse tilgjengelige. Ettersom oppgaven ikke hadde anledning til å inkludere disse, kunne de etter egen mening vært interessante bidragsytere i fremtidig forskning til å belyse flere av sidene ved moderne samfunnsutvikling og identifisere aktuelle områder for forbedring og videreutvikling.

Med gode råd og anbefalinger fra veileder gav teorien tilstrekkelige verktøy til å analysere og drøfte den innsamlede data på en måte som, fra eget standpunkt, var i tråd med problemstillingens føringer og gav konkrete resultater. Det finnes både innenfor og utenfor denne mastergradsutdannelsens pensum flere alternativer til støttelitteratur og grunnlag for ytterlig teoretisk vinkling av et slikt kasus, men ut ifra lengden på oppgaven og tiden som var til rådighet, mener jeg det er grunnlag for å si meg fornøyd med teorien og den innsamlede data. Også forholdet mellom dem.

Vedrørende avhandlingens gyldighet til andre kasus kan det hevdes at forskningsprosjektets kasus er særlig gjeldende for norske forhold og at kommunal praksis og tradisjonelle styringsformer deler mange likheter på landsbasis. Utfordringer knyttet til samfunnsplanlegging i et governance-samfunn er for øvrig felles for mange land, selv om Norge har mer til felles med andre nordiske sosialdemokratier. Nå har det seg også slik at dette ikke er en større kvantitativ undersøkelse som søker å fastslå og bevise hvordan noe *er* i det aktuelle lokalsamfunnet, men en kontekstavhengig, kvalitativ studie som identifiserer indikasjoner og antydninger. Derfor ser jeg på avhandlingen som mulig gyldig dersom andre kasus i samme faglige kontekst, spesielt i Norge, vurderer at delkonklusjonene har overføringsverdi. Da vil i teorien 9-punktstabellen i kapittel 7 med praktiske tiltak kunne bidra til økt legitimitet.

Håper og ønsker ellers at avhandlingen kan være til interesse og nytte.

Innholdsfortegnelse

Figur og tabelloversikt	9
1. Innledning.....	10
Problemstilling og forskningsspørsmål	17
Oversikt - kapittelrelevans	17
2. Metode.....	19
Informantutvalg	20
Start og sluttdato.....	22
Valg av metode og forberedende arbeid.....	22
Ramme og overførbarhetsvurdering	25
Under intervjuene	25
Validitet (gyldighet)	26
Vurderinger etter intervjuene – dobbel hermeneutikk	28
Etisk vurdering og behandling av data	29
Transparens	29
Analytisk fremgangsmåte og reliabilitet (pålitelighet).....	30
3. Kasus	32
Barbu-prosjektet (Kunnskapshavna og Barbu bukt)	32
Fra 1970-tallet til i dag:	36
4. Teori	44
Utfordringer for samfunnsplanlegging.....	44
Planlegging.....	46
Legitimitet	48
Pragmatisk legitimitet:	49
Moralsk legitimitet:	49
Kognitiv legitimitet:	50
Input-legitimitet.....	52
Output og outcome-legitimitet	53
Mekanismer, omgivelser og former for planlegging.....	55
Møtepunkter i tabellen – en gjennomgang av mønstre	62
Instrumentell rasjonalitet.....	66
Kommunikativ rasjonalitet.....	67
Governance i byutvikling – annen forskning	68
Aktørspill: Makt	70

Medvirkningstrappen – en skala for inkludering og deltakelse	75
Relevanstabell – sammenheng mellom teoretiske begreper og kasus.....	76
5. Empirisk gjennomgang	79
Spørsmål 2.....	79
Spørsmål 4.....	80
Spørsmål 5.....	82
Spørsmål 6.....	83
Spørsmål 7.....	85
Spørsmål 8.....	86
Spørsmål 9.....	88
Spørsmål 10.....	90
Spørsmål 11.....	91
Spørsmål 12.....	93
Spørsmål 13.....	95
Spørsmål 14.....	97
Spørsmål 15.....	99
Spørsmål 16.....	100
Spørsmål 17.....	102
Spørsmål 18.....	104
Spørsmål 19.....	105
6. Legitimitetstilstanden	107
Kommentarer til svar på intervjuguiden - indikatorer.....	107
Input-legitimitet.....	113
Output-legitimitet	113
Outcome-legitimitet	114
Legal/regulativ legitimitet	116
Normativ/moralsk legitimitet	117
Kognitiv legitimitet	118
Comprehensibility	118
Taken-for-grantedness.....	119
Pragmatisk legitimitet	121
Instrumentell og kommunikativ rasjonalitet	121
7. Medvirkning, makt og forslag til endring i praksis	124
Medvirkningstrappen	124
Makt	125

Institusjonell planlegging og legal legitimitet	127
Strategisk planlegging og moralsk/normativ legitimitet	128
Taktisk planlegging og kognitiv legitimitet	130
Operativ planlegging og pragmatisk legitimitet	132
Oppsummering av delkonklusjoner	133
Forslag til forbedring - praktiske tiltak	135
8. Avslutning	138
Konklusjon og implikasjon	138
Utfordringer for samfunnsplanlegging	140
Konkurransedyktighet	140
Engasjement i samfunnet	140
Politiske utfordringer	141
Demokratiske utfordringer og kunnskap/innsikt	141
Øvrige interessante innfallsvinkler	143
Referanseoversikt	145

Figur og tabelloversikt

Figur 3.1 – Kartoversikt per 15. oktober 2014.....	33
Figur 3.2 – Kart over Kunnskapshavna.....	34
Figur 3.3 – Vitenplassen.....	35
Figur 3.4 – 3D oversikt over Kunnskapshavna.....	36
Figur 3.5 – Areakart over sentrum og fokusområdet.....	38
Figur 3.6 – Forstørret arealkart over fokusområdet.....	39
Figur 3.7 – 3D illustrasjon over vedtatt plan i Barbubukt.....	41
Figur 3.8 – 3D illustrasjon over vedtatt plan i Barbubukt 2.....	41
Figur 3.9 – 3D illustrasjon over vedtatt plan i Barbubukt 3.....	42
Figur 3.10 – 3D illustrasjon over vedtatt plan i Barbubukt 4.....	42
Figur 3.11 – 3D illustrasjon over vedtatt plan i Barbubukt 5.....	43
Tabell 4.1 – De tre institusjonelle pilarer.....	52
Tabell 4.2 – Legitimitetstrappen.....	55
Figur 4.3 – Medvirkningstrappen.....	75
Tabell 4.4 – Teoretisk relevanstabell.....	76
Tabell 7.1 – 9 punkter for legitimitetsfremmende, proaktiv planlegging.....	136

1. Innledning

“Vårt representative demokrati består av institusjoner hvis mandat er gitt dem av folket i valg. Det er disse institusjonene og den hierarkiske styringen som foregår ut fra dem, som i internasjonal litteratur er gitt betegnelsen *government*. Det er svært sjeldent at disse institusjonene kan styre samfunnet uten noen som helst innblanding fra aktører utenfor systemet. Markedet, sivilsamfunnet, aktører på andre nivåer innenfor det offentlige, media eller pressgrupper legger alle føringer på de beslutninger som tas. Når denne typen aktører ikke bare legger føringer, men slippes inn i systemet, og på ulike måter deltar i styringen sammen med de politiske institusjonene, etableres det som litteraturen omtaler som *governance*. Den store utfordringen for styringssystemet er da at andre former for styrings-logikk enn den demokratiske, som blant annet er basert ansvarsutkrevelse, på likhetsprinsipp, rettferdighetsprinsipp og rettsikkerhet, slippes inn i systemet.” (Fimreite 2005, s.46)

Governance kan på norsk oversettes med *samstyring*. (Amdam 2011) Utfordringene i forhold til disse endringene i de politiske og organisatoriske omgivelsene som utgjør en stor del av det lokale nivå, eller kommunesamfunnet, virker å merkes landsdekkende i avhandlingens sammenheng – samfunnsplanlegging. Med moderne omstendigheter, krav, plikter og forventninger følger nødvendigheten for tilpasning av ledelse og styringslogikk. I samfunnsplanleggingen i kommuner, den planleggingen som kommunen m.fl. bedriver i kommunesamfunnet tyder det på at omstendighetene har forbigått den tradisjonelle ledelses- og planleggingskulturen. Markedsliberale moderniseringsbølger har satt sine spor på mange statlige systemer, deriblant det norske. Det har også endret måten politisk og utviklingsmessig praksis bedrives og fungerer. Dagens samfunnsplanlegging virker å behøve et løft i form av supplerende styringslogikker og dynamiske lederstrategier for å kunne hankses med de “nye” utfordringene.

“Byenes utvikling har gradvis dreiet planleggingens geografiske hovedfokus bort fra horisontal ekspansjon til transformasjon innenfor etablerte byområder. Dermed forandres de økonomisk-institusjonelle vilkårene for planleggingen. Den må forholde seg til høyere arealverdier, mer komplekse råderettsforhold og interessemotsetninger, parallelt med at hensynet til utvikling av byens fellesinnretninger spiller inn på en annen måte enn tidligere i spørsmål om rekonstruksjon, kapasitetsutvidelser, oppgradering og vedlikehold.” (Røsnes 2005, s. 92-93)

For å bedre utvikle og tilpasse moderne planpraksis er det viktig å ta governance-begrepet i betraktning og anerkjenne det faktum at det formelle institusjonelle landskapet ikke er likt som før. Men hvordan måle og analysere hvor det trengs forbedring? I denne oppgaven forsøkes en slik måling og analysing gjennom å knytte planteori og legitimitetsteori. Med dette åpnes det muligheter for å måle suksess/kvalitet og legitimitetstilstand i planprosessene, og dermed identifisere elementer i planleggingen med forbedringspotensiale. (Amdam 2011)

Ifølge Vabo og Røiseland (2008 A) har overgangen fra det tradisjonelle government til det mer blandede og dagsaktuelle governance/samstyring et betydelig omfang, og ført med seg utviklingstrekk som bør tas på alvor. Den enerådende kommuneinstitusjonen er på vei ut og både det politiske landskapet og utviklingsarenaen hvor samfunnsplanleggingen hører til, har blitt hjem for mer fleksible strukturer, nettverksorganisering, frikoblede enheter, m.m.

Samfunnsplanleggingens aktører har blitt så mange flere enn den administrative elite som tidligere nøy et nærmest faglig maktmonopol. I dag er næringslivet organisert og sterkt inne, private krefter, frivillige foreninger, frikoblede etater med sine respektive ansvarsområder gjør seg til del av prosessene, og kommunens posisjon som prosjektleder og plan- og bygningsmyndighet behøver nye verktøy for å hankses med den nye situasjonen. Samstyring i Norge har flere former (interkommunalt samarbeid, statlige del-eide aksjeseksaper, kommunale foretak, stat/marked-samarbeid, partnerskap m.m.), men den mest aktuelle formen for governance i denne avhandlingens tilfelle dreier seg om den utviklingen og planleggingen som foregår i kommunesamfunnet, og som har fått et betydelig større aktørmangfold.

“Det ligger i sakens natur at ambisiøs byplanlegging, næringsutvikling, samfunnsplanlegging og en integrert velferdsforvaltning må innebære deltakelse fra andre aktører enn kommunen selv, og dermed forutsette en eller annen form for samstyring. Derfor er det all grunn til å tro at samstyring har en merverdi ut over tradisjonell hierarkisk styring, og at denne samhandlingsformen ofte vil frambringe resultater som kommunen alene ellers ikke ville oppnådd. Og motsatt, at verken kommuner eller andre offentlige myndigheter ville velge denne måten å styre på dersom de kunne unngått den.” (Vabo og Røiseland 2008 A, s.416)

Noe av det som ligger i bunnen for nødvendigheten til dette nye aktørmangfoldet, er folkets demokratiske makt til å medvirke og ta del i offentlige saker, kommunenes behov for eksterne investorer og fragmenteringen av det tradisjonelle, statlige hierarkiet, som nå kan dukke opp på motsatt side av forhandlingsbordet som en etat eller et forvaltningsorgan med adskilte ansvarsområder og kontrollerende plikter. Dette gjør partene avhengige av hverandre, selv om

kommunen i anledning samfunnsplanlegging i kommunesamfunn fortsatt sitter i en naturlig lederposisjon med det politiske beslutningsorgan på den ene siden og den faglige administrasjonen på den andre. "Som følge av gjensidig avhengighet vil mulighetene for bruk av autoritative styringsvirkemidler være mindre, og en må basere seg på det som i litteraturen omtales som «network management»" (Vabo og Røiseland 2008 A, s.416) I oppgavens anledning kan nødvendigheten for network management sees på som et behov for mer kommunikativ eller samarbeidsdrevet styringslogikk. Denne rasjonaliteten kan sammen med tradisjonelle styringsformer hjelpe å balansere praksisen til å bedre tilpasses den dagsaktuelle situasjon. Det handler for øvrig om å bruke diskurs, informasjon og saklig, kompromissøkende debatt som verktøy.

Denne avhandlingen er en studie av det utviklingsarbeidet som lenge har- og fremdeles foregår i Barbu bydel i Arendal. Fokusområdet er knyttet veien frem mot politiske vedtak og fysisk forandring. Mange planer har slitt med å oppnå aksept og har ikke blitt gjennomført. Man kan dermed si at det er et studie av gjennomføringen av planer i Barbu, sett fra et perspektiv som knytter planlegging og legitimitet sammen og ser på planlegging som et verktøy for å oppnå (eller etablere) legitimitet. Ved å dykke ned i kasuset kan man se aktuell teori opp mot det som har foregått og forsøke å peke ut problemelementene, og videre, komme med forslag til hvordan dette kunne vært gjort annerledes.

Det er innledningsvis viktig å presisere hva det konkret vises til når det etter hvert vil bli referert til "Barbu-prosjektet", "Barbu-caset", "Barbu-saken" eller "kasus". Det er vanskelig å avgrense tilfellet, eller kasuset tidsmessig ettersom historien er lang og betydningsfull for det som skjer den dag i dag. Det er også problematisk å ekskludere alt annet enn det området som kalles Barbubukt, som er det området som nå har nådd en vedtatt plan. Barbubukt er den delen som har hatt flest involverte interessenter og har hatt høyest konfliktnivå. Det er denne prosessen som har fått mest mediedekning og vært mest kontroversiell. Jeg vil i kasus-delen (kapittel 3) derfor presentere i grove trekk hvordan området ser ut, samt gi en innføring ved en kronologisk oppsummering av hendelsesforløpet og historien av planarbeid i området.

Tidsrammemessig har jeg ingen klar avgrensning fordi det er viktig å være klar over tidligere hendelser for å få et bedre bilde av det som skjer nå. Lang politisk historie har påvirket prosessene i senere år. Likevel avgrenses det hele geografisk. Blikket vendes mot Kunnskapshavna og Barbu bukt, som har vært under både felles og todelt planlegging i løpet av de siste ti år og sett store fysiske endringer de siste 4-5 årene. Utviklingen i Barbu langs

vannkanten fra Kunnskapshavna til Barbubukt kan sies å være kjernen i det som i media fremstiller som, og lokalbefolkningen tenker på når de hører ‘‘Barbu-saken’’ eller ‘‘Barbu-prosjektet’’.

Kunnskapshavna og Barbubukt er to prosesser i samme prosjekt. Kunnskapshavna er allerede kraftig bygd ut og har hatt mye lavere konfliktnivå enn arbeidet i Barbubukt. Kunnskapshavna del 3 er forøvrig under planlegging (per 20.1.2015). Det området som nå er i fokus og venter på fysisk endring i form av leilighetsbygg, næringslokaler og parker, er Barbubukt. Planen for Barbubukt er nå vedtatt, men det har vært store forskjeller i prosessen i forhold til Kunnskapshavna, både i henhold til komplikasjoner og tidsperspektiv. Grunnen til at jeg har tatt med Kunnskapshavna i mitt avgrensede geografiske område er at det hele kan sies å være en del av ‘‘samme plan’’, en utviklings- og fortettingsbølge med store lokale og regionale konsekvenser for bybilde og næringsliv som fortsetter inn i bukta.

Hvordan man forholder seg til begrepet ‘‘plan’’ er forøvrig relativt. Området jeg studerer er et lappeteppes av areal og detaljreguleringsplaner, men de inngår i samme dagsaktuelle utviklingsprosjekt, og hele området er en del av formelle planer med større perspektiv (bydelsplan, byplan, kommuneplan, regionale planer o.l.). Derfor kalles det geografiske området jeg har plukket ut som ‘‘samme prosjekt’’ fordi det tidsmessig og geografisk ligger veldig tett og fordi feltene er forskjellige stadier av samme utvikling.

Enkelt formulert kan man se på det som en bølge som startet i venstre ende og har kommet omtrent til midten hvor bukta ligger. (Jf. Figur 3.1-3.6)

Det overordnede målet for denne oppgaven har vært å analysere et samfunnsutviklingsprosjekt og ved hjelp av diverse verktøy få oversikt og innsikt, finne eventuelle mangler og sette fingeren på problemområder for å til slutt komme med faglige, samfunnsnyttige argumenter til forbedring av deler av offentlig planpraksis. Fremgangsmåten har vært å trekke tråder mellom planleggingsteori og legitimitetsteori. En legitim prosess er en forankret prosess, og jo flere former for legitimitet man klarer å oppnå, desto høyere kvalitet holder prosessen og resultatet som følger. (Amdam 2011) Det har derfor blitt forsket på gjennomføringen av planer m.m. for å kunne få et bilde av legitimitet og legitimitetsformer, og si noe om kasusprosjektets *legitimitetstilstand*. Samfunnsnyten i dette ligger i å identifisere eventuelle mangler i utviklingsarbeidet og argumentere frem planfaglige fremgangsmåter/alternativer som teoretisk vil kunne bidra til legitimitet og prosjektstyring i lignende fremtidige situasjoner.

Å planlegge og styre prosjekter i lokalsamfunn hvor målet er å bygge nytt, skape vekst -og utvikling og utnytte areal effektivt samtidig som identitet og eventuell verneverdig bebyggelse skal ivaretas er krevende. Det er mange innfallsvinkler, mange interessegrupper, samfunnsgrupper, deriblant diverse aktører som kan gjøre veien frem til ferdigstillelse vanskelig eller mindre vanskelig. Noen ganger kan det også være opptil flere "planleggere" eller aktører som iverksetter produksjon av planer og skisser, også parallelt med den offentlige planleggingen. Hvordan skape legitime prosesser? Et prosjekts legitimitet handler om hvorvidt det har oppstått en bred aksept ovenfor de handlingene og valgene som er gjort i arbeidet. Det finnes fire typer legitimitet, nært beslektet fire former for/faser i planlegging som er relevant for samfunnsplanleggingen. Eksempelvis er den mest kjente formen legal legitimitet, som er knyttet til at handlingen tilfredsstiller legale krav. Dersom den gjør det, er den hovedsakelig legalt legitim.

For at en plan skal lykkes med gjennomføring og at ønsket resultat skal oppnås, er altså planen avhengig av å oppnå legitimitet på en eller helst flere måter. At en planprosess har legitimitet vil si at den har troverdighet, bred aksept og at plan og gjennomføring anses som rettmessig, både av deltagende aktører, ledelsen (det være seg kommuneplanleggere eller private boligbyggere) og av lokalbefolkningen. Amdam (2011) viser til at det innenfor kommuneplanleggingen finnes fire former for legitimitet: Pragmatisk, kognitiv, normativ og regulativ/legal. Disse fire kan igjen kobles opp mot henholdsvis fire former for planlegging. Disse formene for legitimitet har ulike basiser og spiller større eller mindre roller i prosessene alt ettersom hvilken form for planlegging eller type situasjon det er snakk om. Det eneste unntaket er den legale legitimiteten, som fungerer som grunnsøyle og går igjen som en forutsetning i alle de fire formene for planlegging. Det er selvsagt positivt for prosjektet dersom det oppnås legitimitet og legitimt omdømme i flere former, men dette er i stor grad og med få unntak opp til de med autoritet, tyngde og lederrolle å etablere. Tabell 4.2 er et nyttig redskap for å forstå hvordan planpraksis og legitimitetsbygging er knyttet sammen i utførelsen av samfunnsutvikling.

Suchman (1995) definerer legitimitet som følgende:

“Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions.” (Suchman 1995, s.574)

“...from an institutional perspective, legitimacy is not a commodity to be possessed or exchanged but a condition reflecting cultural alignment, normative support, or consonance with relevant rules or laws.” (Scott 1995, s.45)

Legitimitet kan oppsummeres slik: *Oppnåelsen av bred aksept/omdømme for rettmessighet i en handling eller et prosjekt.*

Kommuneplanleggingen, da spesielt samfunnsplanleggingen (den planleggingen som er rettet mot kommunesamfunnet) krever i tråd med sin kompleksitet flere former for legitimitet for å nå tilstrekkelig aksept. Her menes det ikke bare tilstrekkelig aksept for å fullføre et prosjekt (bygge ferdig), men for å gjennomføre en legitim prosess og samtidig nå et resultat som tilfredsstillende kollektive krav og hensyn (ivaretar lokaldemokratiet). Dette gjelder både når kommunen er planlegger, når privat boligutbygger eller grunneier er medvirkende planlegger, samt om det er blandet, så lenge det dreier seg om prosjekter som angår kommunesamfunnet i større grad. Ved å bevege planleggingen ut av de offentlige institusjonene og inn i en kontekst som angår kommunesamfunnet blir med ett antall hensyn, deltakere og påvirkede mangedoblet. Det blir stilt helt andre krav til innsyn, informering, inkludering og medvirkning.

Samfunnsutviklingsprosjektet i bydelen Barbu i Arendal fremstår som et aktuelt og komplekst eksempel for å illustrere viktigheten av legitimitet i samfunnsplanlegging og utviklingsarbeid. Det er et område som har sett mange plan- og utviklingsforslag, vært mye omtalt i media og tatt mye plass i den politiske arena, samt vært diskutert blant lokalbefolkningen i flere år. Det er mange sider ved dette prosjektet. Mange perspektiver, innfalls- og interessevinkler. Grunnet uoverensstemmelser, primært i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon, private grunneiere og organisert nærliggende bebyggelse har også fremgangen i prosjektet sett mange bremsere, klager og hatt mange runder i byråkratiet. Riksantikvaren har også vært involvert med innsigelse.

Det er viktig å vite mer om legitimitet gjennom planlegging fordi det kan heve fokus så vel som kvalitetsnivået på gjennomføringen og ledelsen av slike samfunnsplanprosesser. Ved å se på Barbu-prosjektet håper jeg å formidle viktige poeng og i tillegg sette ord på dagsaktuelle utfordringer og effekter. Man skal ikke dra inn begrepet representativitet når man gjør et dypdykk i et slikt kasus, men mange prosjekter innen planlegging i kommunesamfunnet har mye til felles, da særlig i forhold til å skape omdømme, finne frem til løsninger og i forhold til inkludering av lokalbefolkning og medvirkning fra viktige aktører. Med andre ord å hankses

med samstyringsutfordringene norsk samfunnsplanlegging har i dag. Man snakker derfor i stedet om overførbarhet. Norske bykommuner spesielt deler ifølge forfatterne referert i starten av kapittelet, utfordringene governance-situasjonen i Norge har bragt med seg. (Jf. Fimreite (2005), Røsnes (2005) og Vabo og Røiseland 2008 A)

Det som er positivt i forhold til å kunne undersøke Barbu-prosjektet, er at det er mye omtalt både i media og politikken, det var mulig å få tak i sentrale aktører for intervju og det var undersøkbart i henhold til fenomener og begreper i studiet. Barbu-saken er sjelden fremstilt som en suksess grunnet mye uenighet, stopping av planer og på visse områder treg fremgang. Analysen ser nærmere på hva som ligger til grunn. Hva kan man egentlig si om legitimiteten og planarbeidet i dette området? Hva kunne blitt gjort annerledes?

Jeg har ingen praktiske erfaringer fra aktiv deltakelse i prosjektet. Dette gjør at jeg ser meg som habil til å studere det aktuelle kasus på en viss avstand. Det er ikke meninger om hvor prosjektet burde gå, hvilke satsingsområdet som ville være best for byen osv. som er i fokus, men heller hvordan det hele har gått for seg som vil bli vektlagt.

Det kvalitative studiet og den empiriske innsamlingen i form av dybdeintervjuer avdekket interessante sider av saken og skapte et klarere bilde av perspektiver og mål blant de involverte aktørene. Det ble avdekket mye om utfordringene som har bremsset ned prosjektet over flere år og jeg fikk flere viktige aktørers versjon av utviklingen. Det er mulig å følge en sak gjennom media, men det er også viktig å huske på at det finnes mye som ikke kommer i avisen. Disse elementene kan likevel ha mye å si for gangen i et prosjekt. Det var derfor veldig interessant å få tilgang til slik informasjon, gå i dybden og høre flere sider av saken.

Problemstilling og forskningsspørsmål

Problemstilling:

- Hvordan har planlegging og aktørspill (makt- og interesseforhold) påvirket legitimiteten i Barbu-prosjektet, og hva kunne eventuelt vært gjort annerledes i planleggingen for å fremme legitimitet?

Forskningsspørsmål:

1. Hva er Barbu-prosjektet og hvordan har det gått for seg så langt? (Dokumentgransking)
2. Hvorfor er legitimitet viktig for en samfunnsutviklingsprosess som Barbu-prosjektet? (Teoridrøfting)
3. Hva mener et utvalg av sentrale aktører om måten prosjektet har foregått på, hva er deres rolle, standpunkt og deres erfaringer- og oppfatninger av gjennomføring av planer? (Analyse 1 intervju/Empirisk gjennomgang)
4. Ut ifra aktørenes uttalelser, sett opp mot teorien; I hvilken grad har prosjektet lyktes i å skape legitimitet/ sammenhenger mellom kvalitet på planleggingsformer og oppnådd legitimitet? (Analyse 2 drøfting)
5. Hva slags delkonklusjoner kan det vises til angående planlegging, maktforhold og medvirkning i prosjektet, og effektene disse har medført? (Analyse 3 Drøfting)
6. Hva kunne eventuelt vært gjort annerledes for å styrke fremtidig planpraksis i slike sammenhenger? (Refleksjon)

Oversikt - kapittelrelevans

I denne avhandlingen er forskningsspørsmålene delt opp i arbeidspakker for å til sammen være i stand til å svare på problemstillingen. Hvert forskningsspørsmål er tildelt et kapittel. Det vil i aktuelle kapitler innledningsvis bli presisert hvilket forskningsspørsmål kapitlet skal svare på. Under følger en oversikt over hvor i oppgaven man kan finne svar på de forskjellige konkretiseringene av problemstillingen.

Forskningsspørsmål – oversikt:

1. Hva er Barbu-prosjektet og hvordan har det gått for seg så langt?

- Kapittel 3 greier ut om prosjektets historie og gang, og inneholder en rekke illustrasjoner og oversikter. Dette kapittelet antas å være en tilstrekkelig innføring i kasus. Prosjektets og områdets detaljrike historie knyttet til planprosessene har innvirkning på analysen, konklusjonene og har påvirket mye.
2. Hvorfor er legitimitet viktig for en samfunnsutviklingsprosess som Barbu-prosjektet?
 - Kapittel 4 gir en faglig innføring og er til for å etablere en kunnskapsplattform for leser og forfatter både i forhold til relevans, aktualitet og som forkunnskap til analysen. Gjennom å vise til relevant legitimitets- og planteori m.m. skaper kapittelet en grunnmur for arbeidet og holder seg forhåpentligvis også i lesers mening til ‘den røde tråden’. I teoretisk kapittel finner man svar på forskningsspørsmål 2.
 3. Hva mener et utvalg av sentrale aktører om måten prosjektet har foregått på, hva er deres rolle, standpunkt og deres erfaringer- og oppfatninger av gjennomføring av planer?
 - Kapittel 5 tar for seg spørsmålene i intervjuguiden fulgt av svar i detalj. Her kommer rolle, erfaringer og oppfatninger tydelig frem.
 4. Ut ifra aktørenes uttalelser, sett opp mot teorien; I hvilken grad har prosjektet lyktes i å skape legitimitet/ sammenhenger mellom kvalitet på planleggingsformer og oppnådd legitimitet?
 - Kapittel 6 (spesielt) og til dels 7 responderer til forskningsspørsmål 4. Delkonklusjoner følger etter hvert underkapittel dersom det har blitt funnet tilstrekkelig grunnlag for å antyde noe.
 5. Hva slags delkonklusjoner kan det vises til angående planlegging, maktforhold og medvirkning i prosjektet, og effektene disse har medført?
 - Kapittel 7 trekker konklusjon angående maktforhold, fordeling og effekter m.m. Svarene i den empiriske gjennomgangen kan fylle ut mye dersom det tviles på uttalelser og delkonklusjoner i kapittel 7.
 6. Hva kunne eventuelt vært gjort annerledes for å styrke fremtidig planpraksis i slike sammenhenger?
 - Faglige forslag til forbedring følger på slutten av kapittel 7. Formålet med dem er at de skal være lett anvendelige og ha en grunnlagt funksjon. Avslutningen (kapittel 8) inneholder også konklusjoner, implikasjoner og refleksjoner i forhold til kasus, forskningsarbeidets overførbarhet m.m.

2. Metode

“The idea that good research should be accurate is one that has an immediate appeal. After all, what value is research if it turns out to be *inaccurate*? The vast majority of people who undertake research, who read the findings and who judge the quality of the work will operate on the assumption that research aims to be accurate. It is a core belief about research and a criterion that helps establish research findings as better and more worthwhile than common sense, speculation or casual kinds of investigation.” (Denscombe 2010, s.141)

I dette kapittelet vil jeg gå igjennom de metodiske valg og vurderinger jeg har gjort gjennom arbeidet. Det er viktig å kunne begrunne sine valg, både for å oppnå ønsket kvalitet, men også for å vise konkret hva man har prioritert å fokusere på. Når de gjelder samfunnsplanlegging er det et stort felt. Dette arbeidet er kun en av mange stemmer. Jeg har gjennom skriveprosessen, og særlig gjennom intervjuene kommet over mange interessante innfallsvinkler som kunne vært grunnlaget for en masteroppgave i seg selv. Disse vil bli nevnt i kapittel 8. Metodedelen er et nyttig redskap for å minne seg selv og leseren om den røde tråden, og begrunne de valgene som ble gjort underveis.

Man kommer aldri helt unna sin egen forforståelse. Denne blir blant annet også preget av teorien man tar i bruk, men gjennom å ta utgangspunkt i informantenes versjon og oppfatning, kan man komme ganske nærme en objektiv tilnærming. I mitt tilfelle, har saken vært kjent, men prosessen har ikke vært deltatt aktivt i. Jeg har heller ikke vært involvert i lignende prosesser før. Det kan da sies å ha vært en lærende prosess. Intervjuene har avdekket langt mer informasjon enn hva man har kunnet trekke til seg fra media o.l. Derfor anser jeg meg som habil til å se det hele på en tilnærmet objektiv måte.

Etisk realisme handler om at man er innforstått med følgende: Man kan aldri få frem nøyaktig hvordan noe er, men ved å ta i bruk god metode og være selvkritisk og reflekterende, kan man komme ganske nærme.

Når man avgrenser seg og setter skiller, gjør man det for å tydeliggjøre fokusområdet. Slik blir den røde tråd til. Man avgrenser seg også gjennom begrepsbruk og teorivalg. Samtidig er det viktig å ha i tankene at man ved å gjøre disse nødvendige, avgrensende grep risikerer å ekskludere andre påvirkende element eller åpner for at individer eller samfunnsgrupper havner midt i mellom eller tilhører en annen kategori enn de forfatter/forsker tar i bruk og viser til i sitt arbeid. Det er likevel nødvendig å generalisere noe gjennom begrepsbruk for å

gjøre det hele analyserbart/forskbart. Slikt er det viktig å ha i bakhodet når man arbeider med den data man har innhentet. Viktigheten i å vise respekt for informanternes meninger og å behandle forskningsdata på en rettmessig og ordentlig måte er også stor.

Informantutvalg

“...det er trekkmåten, ikke antallet som trekkes, som bestemmer hvor gode resultatene blir.”
(Haraldsen 1999, s.18)

Etter rådføring med både veileder og andre med oversikt og kunnskap om Barbu-prosjektet, ble informantutvalget seende slik ut:

- Journalist i Agderposten. (Intervjuet 7.1.2015). Valgt for sin brede kunnskap om området, prosjektet og prosessene det har inneholdt. Har sett det hele på avstand gjennom sin rolle som presse, samt snakket med involverte og rapportert hyppig om saken i en årrekke. Var et naturlig alternativ til det første intervjuet ettersom vedkommende raskt ville kommentert på eventuelle feil i intervjuguide m.m. Informanten hadde bred oversikt, som inkluderte både administrasjon, politikk, næring og sivilsamfunn.
- Kommunalsjef Samfunnsutvikling. (Intervjuet 8.1.2015). Administrativ leder og påvirkende aktør. Høy kunnskap om prosjekt, system og høy faglig innsikt. Sentral rolle i prosjektet. Bidro med informasjon som ikke har vært tilgjengelig gjennom mediekkanaler osv. Viktig for å få frem administrasjonens perspektiv.
- Ordfører i Arendal. (Intervjuet 12.1.2015). En av sakene som stod øverst på listen da vedkommende ble valgt var nettopp Barbu-prosjektet. God innsikt og kunnskap om det politiske perspektivet. God informasjon om politiske problemstillinger og utfordringer.
- Sjefsarkitekt i kommunen. (Intervjuet 12.1.2015). Byplanlegger og påvirkende aktør i administrasjonen. Sentral rolle ift. visjoner og plan. God oversikt og mye kunnskap om planmessig gang og prosjekt.
- Representanter for Barbu vel. (Intervjuet 15.1.2015). Planmotstandere og opposisjon. Sterke meninger om- og visjoner for området. Har vært en sentral aktør og påvirket gjennom presse og politikk. Viktig for å få perspektivet fra aktive deler av sivilsamfunnet/naboer.

- Tidligere grunn- og prosjekteier/utbygger. (Ikke intervjuet). Næringslivet/grunneierperspektivet. Ville ikke bli involvert. Slikt må man ta høyde for. Ønsket lykke til, men følte seg ferdig med saken.
- Nærings sjef i kommunen. (Intervjuet 16.1.2015). Nærings- og økonomiperspektivet. Prosjekt-kordinator for Kunnskapshavna og ansvarlig for avtaler og samarbeid med private aktører. Vært med på forhandlinger med bl.a. tidligere grunneier. Intervjuet med denne personen anses å dekke næringsperspektivet ettersom samarbeidet mellom grunneier, øvrige bedrifter og kommune var sterkt og innsikten hos informant var stor. Man kan selvsagt ikke snakke for tidligere grunneier på bakgrunn av dette, men man kan innhente kunnskap om næringsperspektivet (som tidligere grunneier var ment å representere).

Samlet gav dette informantutvalget et bredt og informerende bilde av aktørenes oppfatning av gjennomføring av planer, makt og medvirkning. Alle satt på mye god og relevant informasjon og bidro med detaljer som ikke tidligere var tilgjengelig. Perspektivene: Administrasjon, politikk, frivillig sektor, media og næring ble representert og aktørene fikk ytre sine meninger og dele sine oppfatninger. Virkelighetsbildet ble klarere, større og mer komplekst for hvert intervju.

Hvorfor ikke anonymitet?

I intervjuene ble det lagt opp til at informantene hadde muligheten til å anonymisere seg helt eller delvis. Samtlige valgte å bruke arbeids/rolletittel. Dette gjorde at personene kan identifiseres om ønskelig, men sender samtidig et signal om at det i tråd med oppgavens formål fokuseres på rolle som aktør og ikke person. Det var i utgangspunktet tiltenkt å bruke navn og tittel, men valget om å ekskludere navn virket til slutt logisk. Dette var en del av informasjonsskrivet informantene fikk tilsendt i forkant. Der ble det også nevnt at de hadde muligheten til å trekke seg fra prosjektet når det skulle være, og at sitatsjekk kunne gjennomføres i etterkant av intervjuer om det skulle være ønskelig. Kasus er en offentlig sak og informantene er helt eller til dels offentlige personer som tidligere og fremdeles har hatt som vane og arbeidsområde å uttale seg i media om det aktuelle prosjektet. Det er ingen hemmelighet at de har meninger om utviklingsarbeidet. Intervjuene og oppgaven fokuserer i denne sammenheng på samme prosjekt, men fra en annen vinkel/andre perspektiver.

Start og sluttdato

Når det gjelder start og sluttdato, siktes det konkret til når informasjon om prosjekt/kasus startet og sluttet, og når intervjuene fant sted. Dette er viktig med henhold til relevansen avhandlingen har i forhold til eventuelle nye retninger utviklingsarbeidet skulle kunne ta eller andre dramatiske endringer i saken.

Arbeidet med å innhente informasjon om kasus startet i oktober 2014 og de første delene av dette kom på papiret 15. oktober 2014. Arbeidet med å forberede tema og kasusoversikt kan sies å ha blitt avsluttet i det intervjuene startet (med unntak av de siste bildene i kasusoversikten, altså 3D-tegningene av planlagt Barbubukt som ble lagt til 5.2.2015 og 12.3.2015). Da vendte fokuset seg mot dybdeintervjuene og den videre innsamlingen av data fra intervjupersonene. Første intervju tok sted 7. januar 2015 og det siste, 16. januar 2015.

Det må nevnes at intervjuene ikke nødvendigvis ville blitt særlig påvirket av eventuelle små oppdateringer i saken i den tiden intervjuene fant sted ettersom det hele handlet om et samlet, retrospektivt blikk på gjennomføringen av planer m.m. omlag de siste 10 årene. Etter intervjuene var gjennomført kunne sakens videre utvikling sies å være mer eller mindre irrelevant for selve oppgaven, da det videre arbeidet således handlet om å analysere den data som jeg satt på opp mot problemstilling, forskningsspørsmål, teoretisk del og den kasusoversikten som allerede var etablert. Arbeidet fortsatte selvsagt etter dette, men sluttdato for innhenting av data til avhandlingen ble avsluttet den 16. januar 2015. (Igjen, om man ser bort fra illustrasjonene av Barbubukt fra 2.5.2015 og 12.3.2015, som for øvrig ikke endret noe i forhold til oppgaven, men hjelper med å vise hva som diskuteres i bl.a. drøftingen)

Valg av metode og forberedende arbeid

Forskningsarbeidet kan sies å være todelt. Første del handler (med mange likhetstrekk til teoretisk grunnlag) om å lage en oversikt over tema og kasus. Her studerer man offentlige planer og avisartikler for å skaffe seg en god innføring i oppgavens eksempel og produsere en grov, kronologisk oversikt over det relevante handlingsløpet i saken m.m. I denne sammenheng har også kommunens planavdeling blitt kontaktet for å avklare spørsmål og innhente informasjon som ikke var tilgjengelig gjennom tidligere nevnte fremgangsmåter.

Andre del, og den mest omfattende er av kvalitativ art, nærmere bestemt, dybdeintervjuer. Fordelen med dybdeintervjuet, er at man ved tilstrekkelig innsikt i feltet kan rette all sin oppmerksomhet mot informanten og forklare/omformulere intervju spørsmål, stille

oppfølgingsspørsmål og trekke frem tidligere nevnte eksempler for å få kommentarer på det fra flere hold. I motsetning til skriftlig svar på en intervjuguide på mail, kan man gjennom personlig oppmøte og bruk av dybdeintervju med lydopptak, forsikre seg om at informant har forstått spørsmålet og hente personen inn igjen på riktig tema dersom svaret skulle falle for langt ut av kontekst. Med andre ord er det kvalitative dybdeintervju en dynamisk fremgangsmåte som er svært effektiv i dypdykk hvor man søker det som ‘ikke kan telles, men må fortelles’.

‘De to viktigste elementene i en spørreundersøkelse er *hvem vi skal spørre og hvordan spørsmålene bør stilles* for at vi skal få svar på det vi er ute etter. Disse to utfordringene møter vi med teorier og verktøy fra to – tilsynelatende vidt forskjellige – fagtradisjoner: matematisk statistikk og kognitiv psykologi. Fagene befinner seg for eksempel i hver sin ende av den skalaen som går fra kvantitativ til kvalitativ metode.’ (Haraldsen 1999, s.19)

Dybdeintervjuer tar lengre tid og er mer krevende å behandle enn om man får et skriftlig svar på mail eller lignende, men det er veldig effektivt om man søker dybde, innsikt og informantens versjon og oppfatning av noe som ellers er vanskelig å få på andre måter. Gjøres det hele kun gjennom skriftlig korrespondanse, kan man ikke forsikre seg om at informant har forstått spørsmålet på den måten det var tiltenkt. Man kan heller ikke vurdere hvorvidt personen snakker sant eller legger en annen mening i noe. Dette er mulig å avklare gjennom dybdeintervju hvor man er tilstede. Videosamtale er også mulig, men det er visse elementer man bare får med seg ved fysisk tilstedeværelse. En bakdel med dybdeintervjuer kan for øvrig være det faktum at de er tidkrevende, både å gjennomføre og ikke minst transkribere/oppsummere i etterkant. Derfor må man gjerne nøye seg med færre informanter. Dersom man ikke har testet intervjuguidens relevans i forkant eller vet noe om hvordan informantene vil respondere til faguttrykk/evnen til å sette seg inn i eller svare på komplekse spørsmål, risikerer man å begå utvalgsfeil og ende opp med irrelevante svar.

Gjennom avisartikler, kommunale planer, samtaler med bekjente med kunnskap om område og system, og tips fra familie (som bor i kommunen hvor kasus har utspilt seg), fant jeg frem til et godt begrunnet informantutvalg. Utvalget ble diskutert med veileder og øvrige personer med god oversikt over sentrale aktører.

Jeg gikk så frem for å anskaffe meg kontaktinformasjonen til de utvalgte, og sendte informasjonsskriv på mail, samt ringte dem på telefon. I informasjonsskrivet gjorde jeg meg kjent som person og informerte om utdanning m.m. Samtidig ble intensjonene for

forskningsprosjektet forklart og det ble som nevnt informert om at alle kunne trekke seg når som helst, samt at sitatsjekk kunne gjennomføres om ønskelig. Det viktigste var å presisere at det *ikke* handlet om å fordele skyld for eventuelle omstridte avgjørelser på noens person, men at det handlet om deres oppfatninger av prosjektet og rolle som aktør. Forskningen og analysen skulle få et mer detaljert og sammenlignbart bilde av aktørenes oppfatninger av utviklingsarbeidet, samt lete etter mangler i prosessene og forsøke å produsere samfunnsnyttige forbedringsalternativer.

Ifølge Haraldsen (1999) s.21 og 22, kan man i forkant av en datainnsamlingsarbeid forberede seg på diverse *fallgruver*. Disse fallgruvene blir i utgangspunktet betegnet som *utvalgsfeil*, *målefeil* og *prosesseringsfeil*. Utvalgsfeil handler om utvalgstrekkning, målefeil kan knyttes til reliabilitet og prosesseringsfeil kan sees i sammenheng med validitet. Informantutvalget var nøye gjennomtenkt og spørsmålene ble testet og godkjent. Dette bidro til å unngå utvalgsfeil og forebygget målefeil (som både henger sammen med utvalgstrekkning og skjemakonstruksjon).

Prosseringsfeil (og til dels utvalgsfeil) knyttet til metodens/forskningens gyldighet kan på enklest mulig måte testes ved å gjennomføre prøveintervju. Det ble i denne sammenheng gjennomført, og intervjuguidens relevanssammenheng mellom spørsmål og svar ble satt på prøve. Spørsmålene ble vurdert som relevante til å produsere gyldige svar som kunne bidra til å svare på problemstillingen.

Målefeilene kan ifølge Haraldsen (1999) igjen deles opp i to typer. 1. Skjevheter i resultater på bakgrunn av frafall eller fordi det unnlates å svare på enkelte spørsmål. 2. Svar blir ukorrekte fordi informant misforstår spørsmålet, lyver eller tipper.

Når det gjelder Type 1, opplevde jeg ett frafall i utvalget, men fikk til gjengjeld med en annen intervjuperson som visste mye om og hadde vært med på mange av de samme prosessene som den frafalte. Til dette skriver Haraldsen (1999) på s.22: ‘...med mindre de som lar være å delta ville svart helt annerledes enn de som deltar, behøver et moderat frafall ikke å være noe stort problem.’ Man kan selvfølgelig ikke snakke for noen som ikke har deltatt, men man kan ved å snakke med noen som har vært med på de samme prosessene og forhandlingene, få et innblikk i gitt perspektiv.

Målefeil Type 2 er opp til forsker å unngå. Ifølge Haraldsen (1999) er den beste måten å unngå denne type feil på, å lage gode spørsmål. Likevel kan det hevdes at kompetanse til å omformulere og få informant til å forstå spørsmålet i tiltenkt sammenheng er viktig, samt

våkenhet fra forskers side slik at det legges merke til om svaret virker useriøst, misforstått, løgnaktig eller uoppriktig. Dette evalueringsredskapet gir metoden, dybdeintervju rom for.

Ramme og overførbarhetsvurdering

Kasus er veldig typisk for norske forhold (selv om det også, antydnet innledningsvis, deler en del fellesnevner med andre land i Norden og spesielt vestlige sosialdemokratier). Både teori, innhold og analyse blir derfor tilpasset norske forhold. Det handler om utfordringer i vårt system. Det er da viktig å ikke hevde overføringsverdi til mer enn man kan forsvare. Teorien brukt ville nok kunne være aktuell også i andre lignende case i Norge. Det er også viktig å ta byens og kommunens størrelse i betraktning, samt verdier knyttet til bygningshistorie og kulturelle uttrykk m.m. Forhåpentligvis vil de tendenser og indikasjoner som oppdages, og de delkonklusjoner som treffes, også være aktuelle for lignende situasjoner i norsk samfunnsutvikling dersom rammene stemmer. Selv om lokalt nivå bestemmer og regulerer mye selv, virker det som mange av de samme dilemmaene som henvises til i denne avhandlingen oppstår flere steder i landet. Ønsket er selvfølgelig at arbeidet skal kunne være nyttig også i andre situasjoner. Mer konkret vurdering vil følge i avslutningen.

Under intervjuene

“Kognitiv psykologi hjelper oss til å forstå hvordan den som får spørsmålet, tolker informasjonen som ligger i formuleringen, henter fram fakta og opplevelser, og formulerer et svar. I tillegg til å bygge på dette psykologiske grunnmønsteret i en spørsmål-svar-sekvens, må vi ta hensyn til at forutsetningene for å nå forskjellige mottakere, og mottakernes forutsetninger for å forstå budskapet, varierer i ulike deler av befolkningen.” (Haraldsen 1999, s.19)

Min intervjuguide inneholdt 19 spørsmål med varierende grad av konkretisering og kompleksitet. Alle intervjupersonene fikk de samme spørsmålene i den samme rekkefølgen. En av fallgropene man kan komme over er at det blir vanskelig for svarpersonen å forstå spørsmålet på den måten det er tiltenkt. Derfor ble det gjort forberedelser på flere nivåer.

- Informantutvalget inneholdt eksklusivt mennesker med høy kompetanse og kunnskap om tema. Det var fortløpende mulig for dem å sette seg inn i spørsmålet på intendert måte. Det var også mulig for intervjuer å påvirke dette (som forklart på neste punkt). Altså ble avstanden mellom ‘ulike deler av befolkningen’, som sitatet over nevner,

reduisert betydelig. Informantene kunne alle regnes som særs kvalifiserte til å uttale seg om saken.

- Forsknings/datainnsamlingsmetoden, dybdeintervju, gjorde det mulig å omformulere, eller om behøvet, forklare/snakke om spørsmålene på en annen måte slik at alle intervjupersoner kom inn i ønsket setting ift. det aktuelle spørsmålet. Dynamisk datainnsamlingsmetode.
- Før hvert intervju satt forfatter seg inn i rollen til hver enkelte aktør som skulle intervjues for å lettere kunne benytte seg av punkt 2 (over) om nødvendig. Person/aktørrettet forberedelse.

Under intervjuene hjalp disse forberedelsene med å tilpasse intervjueren og selve intervjuet til den aktuelle informant. Det gjorde datainnsamlingsprosessen til en fleksibel og dynamisk fremgangsmåte som også gav muligheten til å vurdere svar fortløpende, komme med oppfølgings spørsmål m.m.

Validitet (gyldighet)

“*Validity* concerns the accuracy of the questions asked, the data collected and the explanations offered. Generally it relates to the *data* and the *analysis* used in the research. It refers to the quality of data and explanations and the confidence we might have that they accord with what is true or what is real.” (Denscombe 2010, s.143)

Ifølge Holter og Kalleberg (2012) s.22 kan man i forhold til kontekst i validitetssammenheng se på det slik: Den kvantitative analyse går ut på å fjerne dataen for kontekst, mens det i den kvalitative undersøkelse er omvendt. I den kvalitative analyse gjelder det å holde på meningsrammene. Det avhenger bl.a. av forståelsen av mening som et tolkningsapparat. “Når forskerens fortolkninger fremgår av utskriftene, kan validitetsproblemet settes i fokus.” (Holter og Kalleberg 2012, s.22)

Det å kunne distansere seg tilstrekkelig fra andres uttalelser er viktig. Gjennom dybdeintervjuer møter man på informanter som er svært overbevisende, men så avdekker neste intervju igjen enda en bit av saken. Det man kan gjøre er å forberede seg godt slik at man også har et bilde av virkeligheten i tillegg til den informasjonen man samler inn om valgt kasus. Selv om man er innstilt på å være objektiv, kommer man aldri helt bort fra sin egen forforståelse. Sett slik, kan man argumentere for at den kan være ødeleggende om ikke tilstrekkelig gjennomført. Men den er også en viktig del av det å se andres uttalelser på

avstand. Uten ens egen tolkning av virkeligheten, vil man kun gjengi andres meninger. Videre på side 23, skriver Holter og Kalleberg (2012): ‘‘Men den kvalitative forskeren kan ikke nøye seg med at hun selv er overbevist om sine resultatets sannhet. Det er også et spørsmål om logikken i argumentene overbeviser andre, om nye svar tåler å prøves i en faglig sammenheng eller i en offentlig debatt.’’

Validitetsspørsmålet dreier seg om gyldighet, og er i denne sammenheng i hovedsak todelt: 1. Er utvalget valid? Og 2. Er svarene valide? I tillegg må man ta stilling til om resultatene kan bidra til å trekke tilstrekkelige slutninger omhandlende det man har som formål å svare på (problemstilling). Når det gjelder problemstillingen, handler det om å bruke teori og datainnsamling for å kunne si noe om legitimitet i kasus, gjennomføring av planer, identifisere tendenser til konkrete mangler i praksisen og kunne bruke resultatene til å produsere faglige forbedringsalternativer med reell bruksverdi.

Utvalget regnes som valid fordi det dreier seg om komplekse og langvarige prosesser som krever en høy grad av involvering for å kunne gi fruktbare svar. Hele utvalget oppfyller dette kriteriet. Å snakke med ‘‘mannen i gata’’ ville i dette tilfellet (sannsynligvis) gitt upresise og lite innsiktspregede svar med relevans deretter.

Vedrørende svarenes validitet, kan det fra eget standpunkt hevdes følgende: Gjennom metoden, dybdeintervju fikk forsker mulighet til å tilrettelegge slik at spørsmålene ble forstått på tiltenkt måte, samt vurdert seriøsiteten og relevansen i intervjupersonens svar. Det vanket ingen tvil om at svarene som ble tatt med i analysen var oppriktige, relevante og aktuelle ift. indikert bruk. Svarene anses som valide med hensyn til sitt bruksområde.

Til slutt kan man spørre seg om utvalget var valid, eller gyldig for kasus med tanke på hvilke aktører som ble representert. Er man overfladisk opptatt av at forholdet; planmyndighet m/meningsfeller versus sivil plan-opposisjon skal være jevnt fordelt, kan man nok argumentere for at det ikke er det. Men tar man innover seg hva oppgaven egentlig handler om og ser på svarene som ble avgitt, er ikke dette forholdet avgjørende. Det handler om et valid utvalg av tunge aktører. Det handler om roller. Det handler om oppfatninger av virkeligheten fra flere hold, og ikke om å ta en side i saken. På bakgrunn av dette anses også utvalget som valid for sin definerte hensikt.

Vurderinger etter intervjuene – dobbel hermeneutikk

Hvordan man forholder seg til de man intervjuer og det som blir sagt, er et viktig tema å ha i minne mens man bedriver datainnsamlingsarbeid. I etterkant kan også dette vurderes. Man må passe på å gi informantene rom for å si sin mening og samtidig være klar på egen rolle. For å vise en kontrast i forhold til andre typer forskning kan man se til naturvitenskapen.

Naturviteren kan ifølge Holter og Kalleberg (2012) s.44 og 45 sies å være involvert i en enkeltdialog eller et subjekt-objekt-forhold, mens samfunnsviteren som forsker er involvert i en dobbeltdialog eller et subjekt-subjekt-forhold. Med dette menes det at forskeren selv (i samfunnsvitenskapen) er et subjekt, et selvbestemmende, handlende og begrunnende vesen, noe som også gjelder de som studeres. Informantene er ikke objekter uten vilje og bevissthet (slik som naturviterens forskningsobjekter ofte er). Dette forholdet er betegnet av sosialteoretikeren Giddens (1987) som dobbel hermeneutikk. ‘‘Samfunnsvitere kan ikke klare seg uten de studerte aktørenes begreper og begrunnelser som grunnlag for å konstruere presise beskrivelser av sosiale prosesser.’’ (Holter og Kalleberg 2012, s.45)

På bakgrunn av dette kan man si at en av de store utfordringene i den type samfunnsforskning oppgaven inneholder, er å kunne finne en balansegang mellom tilstrekkelig nærhet og tilstrekkelig distanse. Holter og Kalleberg (2012) presenterer det på s. 45 slik:

- Overidentifisering med informanters synspunkter i samtaler kan være ødeleggende fordi det kan føre til at man blir fanget i en bestemt gruppes meninger og i prosessen underidentifisere seg med øvrige informanter.
- Underidentifisering med informanters synspunkter fører til at man ikke kommer tilstrekkelig nær intervjupersonene til å forstå seg på deres premisser.

Det å være observant og selvkritisk på dette området var vesentlig igjennom alle intervjuene. Det gjaldt å avstå fra å gå for langt i noen av retningene for å beholde egen rolle og ivareta egen objektiv og faglig posisjon. Dette var for øvrig en del av forberedelsene og kan etter personlig vurdering anses som vellykket.

Når det gjelder drøftingen, blir også dobbel hermeneutikk anvendt i form av følgende:

Gjennomgang av hvordan intervjupersonen tolker virkeligheten etterfulgt av hvordan forsker tolker intervjupersonens versjon. Resultatet er alltid avhengig av forskers egen oppfatning. Man har mer eller mindre alltid et knippe forutinntatte meninger eller antagelser basert på den kunnskapen man allerede har. Den hermeneutiske sirkel er en reproduksjon av oppfatninger

som blir oppdatert etterhvert som man avdekker ny informasjon og tar dette med i tolkningsprosessen. Tolkes opp mot kontekst, opp mot flere versjoner av virkeligheten, opp mot den kunnskapen man har.

Etisk vurdering og behandling av data

Kasus er en offentlig sak og alle informanter er vant til å uttale seg offentlig om den. Alle informanter fikk i intervjuets tidlige fase mulighet til å anonymisere seg helt eller delvis. I alle unntatt ett intervju valgte informantene å bruke arbeidstittel. I det resterende intervju ble det brukt tilhørighet til den aktuelle organisasjon/forening (ettersom arbeidstittel på disse var lite relevant). Dette var med på å understreke at det handlet om rolle som aktør og ikke person. Alle virket fornøyd med dette og ingen ønsket sitatsjekk.

Når det gjelder behandlingen av data er det viktig å stå for og opprettholde en viss etisk og faglig kvalitet. Selv om man skal plukke fra hverandre, drøfte og sammenligne utsagn, er det vesentlig å respektere utsagnene og meningene til de som deltok i forskningsprosjektet. Å nå disse etiske og faglige kvalitetsnivåene har hele tiden stått i fokus.

Intervjuene ble tatt opp på bånd med diktafon. Dette for å frigjøre intervjuer til å konsentrere seg om intervjupersonen, fange opp usikkerheter, reformulere spørsmål, komme med oppfølgings spørsmål, og stå friere til å føre relevant dialog fremfor å bli sittende mer distansert og skrive ned svarene der og da. I etterkant av hvert intervju ble den aktuelle intervjudata overført til skriftlig form samme dag som intervjuet ble gjennomført. På denne måte satt undertoner og visuelle inntrykk friskt i minne, og risikoen for feiltolkning minsket.

Intervjuene ble ikke direkte transkribert ord for ord, men arbeidet inn i delvis komprimerte sammendrag som skulle gjøre svarene på intervjuguiden mer konkrete og sammenlignbare. Lydfilene ble oppbevart lokalt på diktafon. De ble også bevart på personlig PC og Sky Drive/Dropbox frem til de ble omgjort til skriftlig form for å sikre at de ikke gikk tapt. Lydfilene slettes ved sensur på avhandlingen.

Transparens

Transparens dreier seg om gjennomsiktighet, som i oppgavens lys kan oversettes med; en rød tråd, en kontinuerlig relevans, og en logisk sammenheng mellom kapitlene. Dersom drøftingen avviker fra det teoretiske grunnlaget, har man eksempelvis *ikke* transparens. Det skal være en klar sammenheng mellom tema i avhandlingens innhold, og det er opp til

forfatter å vise denne sammenhengen/skape denne gjennomskiktigheten. I denne sammenheng forsøker jeg å opprettholde transparens blant annet ved å sette forskningsspørsmålene i et oversiktlig system, og anvende dem som arbeidspakker ved at forskningsspørsmålene blir fordelt på kapitler. Denne oversikten er å finne avslutningsvis i kapittel 1.

Analytisk fremgangsmåte og reliabilitet (pålitelighet)

‘‘*Reliability* relates to the methods of data collection and the concern that they should be consistent and not distort the findings. Generally it entails an evaluation of the *methods* and techniques used to collect the data. It refers to the ability of a research process to provide results that do not vary from occasion to occasion and that do not vary according to the particular persons undertaking the research.’’ (Denscombe 2010, s.144)

Reliabilitet handler om pålitelighet (kan også betegnes som etterprøvnbarhet i visse sammenhenger). Man kan i denne (kvalitative) sammenheng vurdere reliabilitet på to måter: 1. Hvor pålitelig er den informasjonen som er innhentet av informantene? Og 2: Hvor presist er måleinstrumentet som brukes for å behandle/si noe om den dataen som er skaffet?

Ut ifra det man vet om kasus, tidsrommet og den retrospektive innsikten og oppfatningene informantene har, kan det antas at inntrykket av prosessen som har foregått til nå neppe ville endret seg selv om prosjektet skulle tatt en annen retning. Det som har skjedd har skjedd og de opplevelsene informantene har hatt i forhold til prosjektet vil trolig ikke endres, da fortiden heller ikke kan endres. I tillegg fant jeg ingen indikatorer på at intervjupersonene var noe annet enn oppriktige, mente det de sa, og var ærlige i argumentene. Dersom undersøkelsen ble foretatt på ny, under samme betingelser, regnes sjansen som stor for at samsvaret ville vært høyt med den opprinnelig undersøkelse.

Måleinstrumentet, på den andre side, er i denne avhandlingen i form av analytisk fremgangsmåte. Ved å behandle stoffet som følgende punktoversikt viser, vil formålet være å oppnå en reliabel analyse, en pålitelig gjennomgang av dataen, som holder en akademisk kvalitet, hvilken man som fagperson kan stille seg bak og forsvare.

For å få mest mulig ut av den data man har innhentet er det viktig å være klar over hvordan man går frem analytisk for å nå de mål man har satt seg i problemstilling og gjennom forskningsspørsmål. Behandlingen av data i denne avhandlingen utspiller seg gjennom 4 faser/kapitler.

- Empirisk gjennomgang (kapittel 5): Systematisk presentasjon av svar/sammenligning av svar på intervjuguiden.
- Drøfting (kapittel 6): Vurdering/evaluering av data og mønstre opp mot legitimitetsteori m.m. Viser til indikasjoner og delkonklusjoner.
- Refleksjoner (kapittel 7): Forklare funn knyttet til legitimitet med planlegging. Forslag til endring i praksis.
- Avslutning (kapittel 8): Konkluderende oversikt og implikasjoner. Refleksjoner ift. overførbarhet/generaliserbarhet.

3. Kasus

Kasuskapittelet har som oppgave å svare på forskningsspørsmål 1: *Hva er Barbu-prosjektet og hvordan har det gått for seg så langt?*

Barbu-prosjektet (Kunnskapshavna og Barbu bukt)

Barbu-prosjektet er et samfunnsutviklings- og utbyggingsprosjekt i Barbu bydel i Arendal. Når det i denne oppgaven refereres til Barbu-prosjektet vil det i hovedsak siktes til prosessene på Kunnskapshavna og i Barbubukt om lag de siste ti årene. Aktiviteten i området har over mange år vært en aktuell sak i kommunesamfunnet. Mange parter har siden 1970-tallet vært involvert. Eksempler på disse: Arendal kommune, kommunale eiendomsforetak, private grunneiere og boligutbyggere m/ arkitekter, store konserner innen eiendom og offshore, velforeninger, park- og miljøforkjempere, Jernbanelinjen, Havnevesenet, Riksantikvaren m.fl. Prosjektet og flere av planene har blant annet blitt kritisert for å føre til svekket forbindelse mellom den gamle bebyggelsen i området og sjøen. De fleste planene som er laget for området har med få unntak vært urbaniserende. En del av disse har også ført til store uenigheter vedrørende hva som er den beste måten å utvikle området på. Det mest tydelige skillet er (grovt sett) her mellom:

- De som mener byens identitet ligger i den tradisjonelle sørlandsbebyggelsen og at byens attraktivitet er avhengig av bevaring av nevnte blandet med fellesområder.
- De som ønsker vekst og utvikling i form av urbanisering og mener satsing på bosetting av mange mennesker i blokker blandet med etablering av næringslokaler og fellesområder er det som skal til for å sikre byen attraktivitet, vekst og fremgang.

Det finnes selvsagt også dem som har sett muligheten i en blanding av disse m.m. I tillegg har man innenfor kommunesamfunnet en slags fjerde part som ikke engasjerer seg.

Det er ikke slik at jeg kan ta for meg hele Barbu-området og alle planene det medfører. Derfor holder jeg meg til et fokusområde langs vannet som vil bli presisert under. Det er heller ikke slik at jeg tar for meg legitimiteten til en bestemt plan. Det aktuelle området er hjem for mange planer. Noen er arealplaner, detaljreguleringsplaner og kommunedelplaner i kommunal regi. Andre er private skisser og planutkast i samarbeid med sin respektive arkitektfirmaer og andre grunneiere, samt i dialog med kommunen. Alt må gjennom et planutvalg og godkjennes, og oppnå vedtak i bystyret for å gjennomføres. Det samme gjelder da også

kommunens areal og reguleringsplaner i forhold til forutsetninger for bystyrevedtak for å få planer gyldige og vedtatt klare til fysisk gjennomføring. Det er altså en skare av "planer" som har vært og er i sving i området, påvirket og formet av offentlig, privat og frivillig sektor. Av denne grunn har jeg valgt å ta for meg det hele på et overordnet nivå hvor jeg i de fleste tilfeller refererer til *prosjektet* eller *prosessen* fremfor *planen*.

Jeg vil følgende legge frem en oversikt av prosjektets gang, karter, bilder, planer, aktører m.m. for å gi innsikt i hva som har skjedd til nå, hvem som har eid og eier hva, hvem som har planlagt og hvem som har bygd. Det er en lang og komplisert historie med utallige potensielle innfallsvinkler og interesseperspektiver, men i lys av oppgavens tema blir dette forenklet og tilpasset konteksten.

Figur 3.1 - Kartoversikt per 15. oktober 2014:

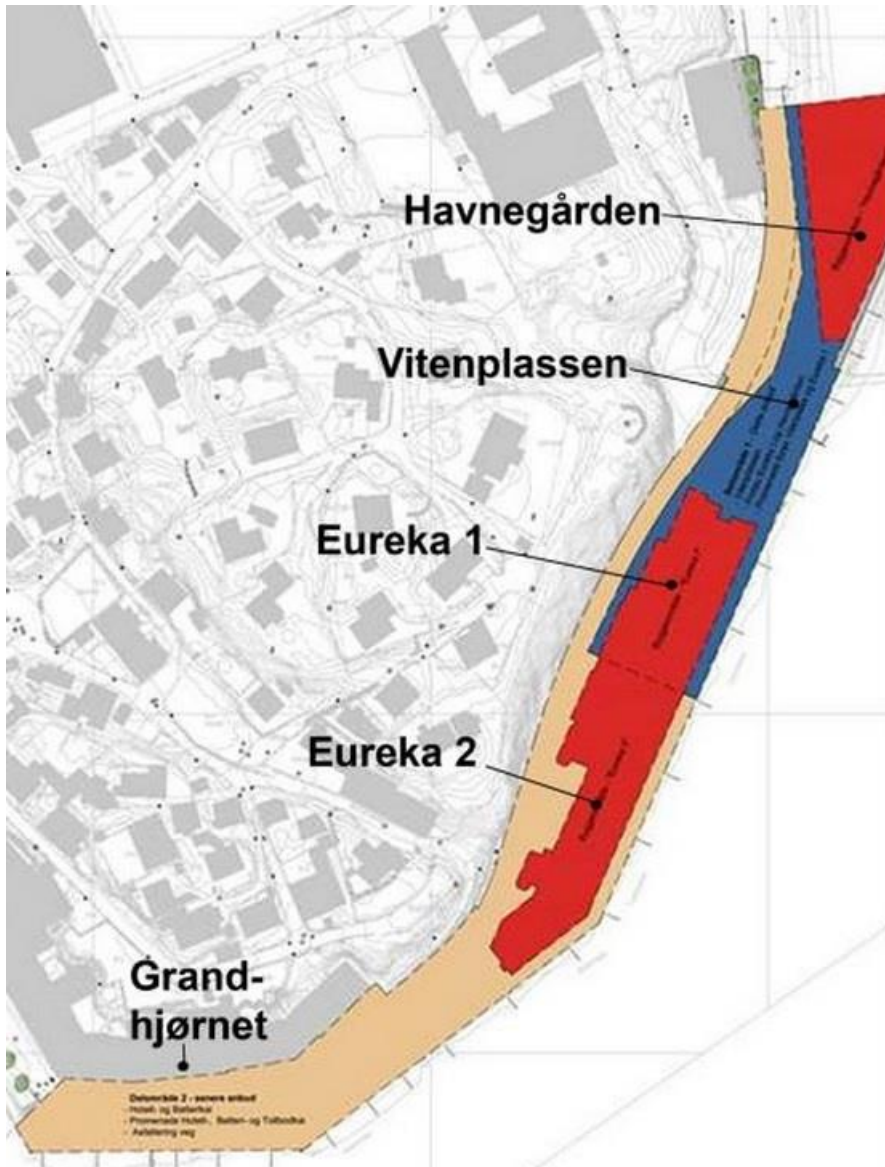


(Kilde: Google kart. 2014, 15. oktober)

Kartet viser en oversikt over det aktuelle området, som langs vannet strekker seg fra Grandhjørnet i vest til bygget øst for Barbu bukt (privat eie, Lassesen, senere solgt). Markert med blått er området omtalt som Kunnskapshavna hvor byggene Eureka 1 og 2, samt Havnegården i dag er reist og tatt i bruk. Den gamle trehusbebyggelsen ligger rett nord for toppen av det avmerkede røde området. Linjegods-terminalen lå frem til nylig (ca 2011) helt i

toppen, litt vest for midten av det avmerkede røde området. Tollbodkaia er det området av Kunnskapshavna som er markert med den lengste blå linjen. Skillet mellom kommunale og private tomter/eie er ikke delt i to som den grove skissen over viser. Det er kun for å illustrere at det er flere aktører inne i bildet og må ikke forveksles med en grense mellom offentlig og privat grunn midt på. En mer detaljert oversikt vil følge lengre nede med karter fått fra Arendal kommunes planavdeling med korrekt oversikt over tomter og eiere.

Figur 3.2 – Kart over Kunnskapshavna



(Kilde: Agderposten)

Her ser vi en mer detaljert oversikt over de byggene som har kommet på plass på Kunnskapshavna (den vestlige delen av prosjektets område).

- *Havnegården*: Birger Bakke og Øyvind Lie. Bygget ligger lengst mot øst på Tollbodkaia inn mot Barbu bukt. Havnegården var det første bygget som reiste seg i utbyggingen av Sørlandet Kunnskapshavn Arendal. Bygget sto ferdig i oktober 2012. (Fløde, V. 2014, 23. september)
- *Eureka 1*: Bjarne Skeie. Bygget ble tatt i bruk november 2012. (Fløde, V. 2014, 23. september)
- *Eureka 2*: Bjarne Skeie. Bygget stod ferdig våren 2014. (Fløde, V. 2014, 23. september)
- *Vitenplassen*: Plassert mellom Havnegården (bakgrunnen på bildet som følger) og Eureka 1.

Figur 3.3 - Vitenplassen



(Kilde: Agderposten)

Vitenplassen med Havnegården i bakgrunnen.

Figur 3.4 – 3D oversikt over Kunnskapshavna



(Kilde: Kunnskapshavna. 2014: B)

De tre byggene på bildet over er på plass og blir tatt i bruk i dag. Likevel er den østlige og nordlige delen av prosjekt-området hovedsakelig fortsatt flat mark. Deler av det resterende områder er privat-eid.

Punktoversikten som følger er sammensatt av fragmenter fra følgende kilder: Arendal kommune (2012, 22. mars), Arendal kommune (2012, 2. mai), Arendal kommune (2014, 5. august), Fløde, V. (2010, 15. desember), Fløde, V. (2013, 31. oktober), Fløde, V. (2014, 17. juni) og Fløde, V. (2014, 23. september)

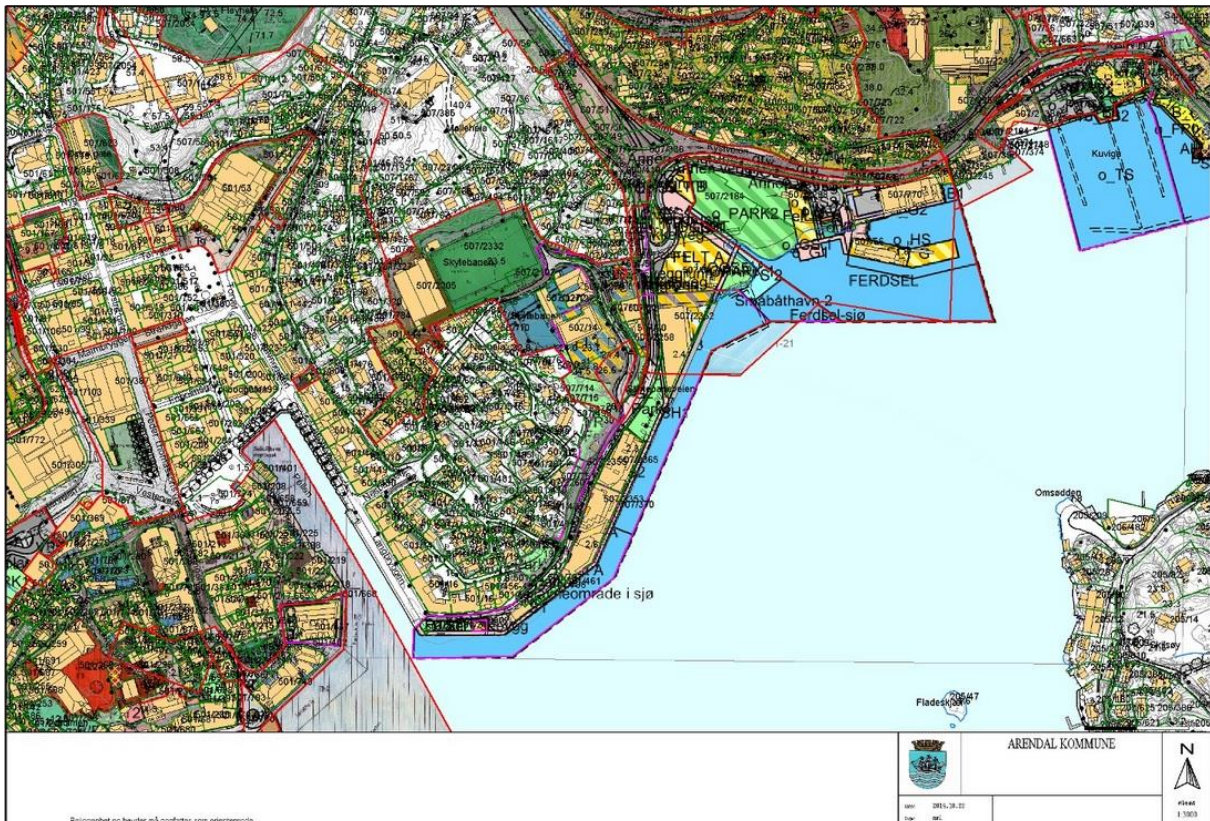
Fra 1970-tallet til i dag:

- *1970-tallet:* Debatten i full gang om hva Barbu bukt skal brukes til.
- *1980-tallet:* Barbu bukt fylles gradvis igjen.
- *1982:* Arkitekt Mike Fuller-Gee (Nå byplanlegger i Arendal kommune fra 2010) lager plan på vegne av Barbu vel. Presenterer småhusplan for området.
- *1986:* Linjegods-terminalen åpnes med jernbaneskinne-forbindelse nordover til togstasjonen. (I dag, 15. oktober 2014, er terminalen revet og jernbaneskinnene støpt ned. Ifølge mine kilder var tomten opprinnelig i eie av Havnevesenet, leid ut til Linjegods og solgt til kommunen rundt 2011 for så at bygget ble revet og tomten jevnet med jorden.)
- *1999-2001-2002:* Asplan Viak lager en rekke Barbu-planer på vegne av både grunneier Jan Lassesen og flere andre.
- *2001:* Arkitekt Barexstein med ny trehusplan.

- 2005: Arkitektkonkurranse satt i gang av Arendal kommune. Arendal vil ha universitetscampus (UiA øst) på Tollbodkaia. Ble senere besluttet flyttet til Grimstad som nå har UiAs østlige campus. Arendal bestemte seg i stedet for å satse videre på Sørlandet Kunnskapshavn.
- 2006: Vinner i arkitektkonkurransen kåres: Rambøll arkitektfirma. Skisser for stor utbygging.
- 2007: Jan Lassesens selskap Barbu Brygge AS (også eier av Barbu Bygge Eiendom AS) presenterer planer basert på vinnerutkastet. Trekker planene etter sterk motstand. 21. juni 2007: Kommunedelplan vedtas av bystyret med planer om stor satsing i Kunnskapshavna (fra Grandhjørnet til Barbu bukt). Stort potensiale for nye arbeidsplasser og næringsutvikling. Havnen flyttes til Eydehavn, om lag en mil øst for sentrum.
- 2008: Lassesen med ny, justert plan for blokker opp til fire etasjer. Vedtas av planutvalget, men forkastes av bystyret med 24 mot 15 stemmer.
- 2009: Nye Lassesen-planer. Færre, men høyere blokker.
- 2010: Lassesens plan vedtas igjen av planutvalget, men stanses nok en gang av bystyret med 26 mot 13 stemmer.
- 2011: Ny Barbu-planlegging i kommunal regi (Kommunen kan, på tross av at halve området eies av Lassesen, lage planer for det). Etter folkemøter vedtar bystyret 25. august reguleringsplanen som fortsatt gjelder (justert igjen 21.10.2013) med 24 mot 15 stemmer. Reguleringsplan og utbyggingsavtaler vedtas etter at endringer er gjort for å hindre større blokkering av den eldre bebyggelsens utsikt til sjøen.
- 2012: Det nye bystyreflertallet (H/FrP/Krf) presenterer ny "tårn-plan" for Barbu. Sikres flertall i bystyret, men Riksantikvaren reiser innsigelse. Til dags dato (15.10.2014) har ingen tårn blitt bygd.
- 2013: Lassesen presenterer helt nye blokk-skisser i januar. Kuttet en etasje og justeres etter krav fra Riksantikvaren. 31. oktober 2013 vedtar bystyret endret detaljreguleringsplan etter utvidelse av potensielt parkområde ved å flytte utbyggingsvolumet i Lassesens boligprosjekt-planer østover. På den måten er parkområde mulig samtidig som byggene som er planlagt kan være av tilstrekkelig størrelse.
- 2014: 20. mars selger Lassesen sitt boligprosjekt i Barbu til JBU Eiendom AS (Johan Benad Ugland), Sørco AS (Kjøpesenter-gründer Johnny Sørboe, styres av sønnen

Ståle) og Mira Mare AS (Are Skindlo). I april inngår JBU samarbeidsavtale med offshoreselskapet MacGregor som vil flytte arbeidsplassene sine (250 ansatte) over sundet fra Tromøy. Arendal bystyre vedtar i april enstemmig å selge 3,2 mål tomt i Barbu bukt til MacGregor-nybygg. Avtalen er en opsjonsavtale med ett års frist som betyr at MacGregor kan finne en samarbeidspartner som bygger, eier og leier ut til offshoreselskapet.

Figur 3.5 – Arealkart over sentrum og fokusområdet

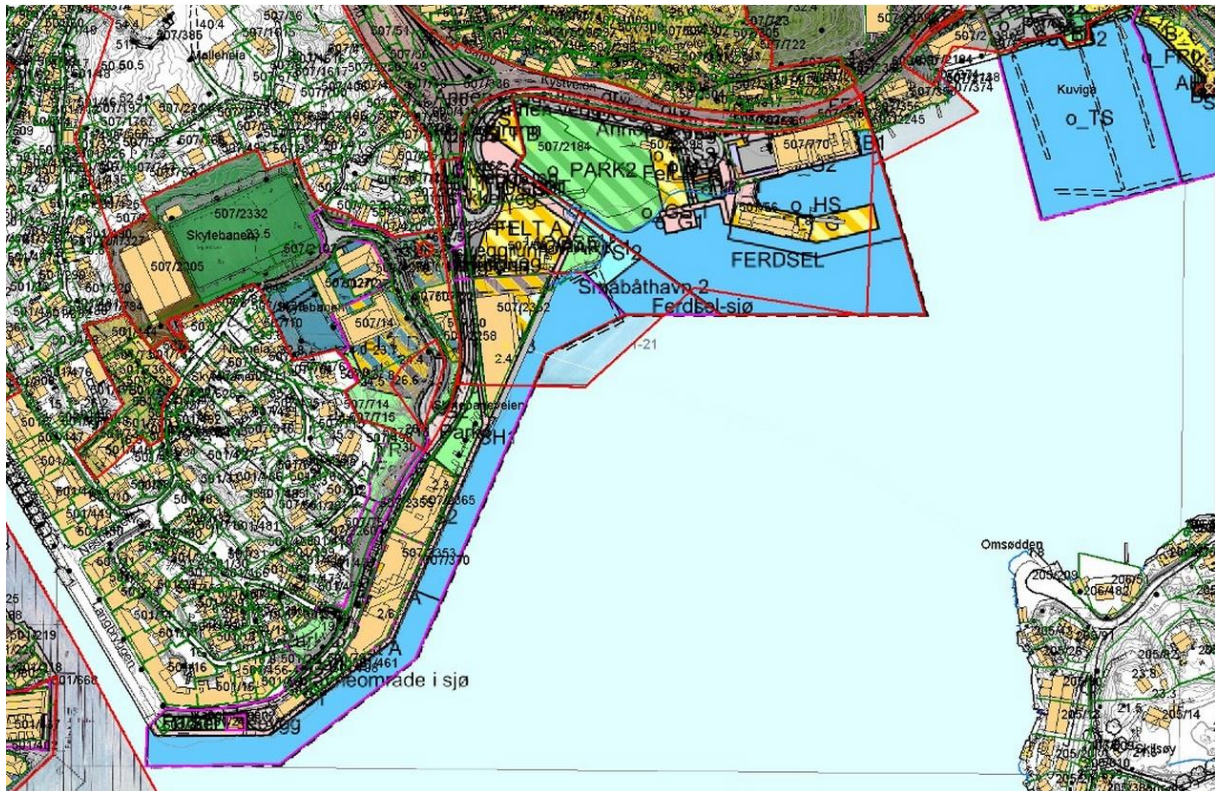


(Kilde: Arendal kommune, planavdelingen 2014, 22. oktober)

Etter en oversikt over historie, område og bygg vil jeg benytte muligheten til å gå ytterligere i detalj ved hjelp av kartet jeg ble tilsendt etter møte med overarkitekt ved planavdelingen i Arendal kommune 22.10.2014. Der fikk jeg god hjelp og mye informasjon som ellers ikke var å finne i avisartikler eller planer på kommunens hjemmeside, samt gode innblikk i hendelsesforløpet. Kartet viser tomter, bygg og arealplaner (mange laget av overarkitekten jeg snakket med på rådhuset 22.10). Avhandlingens fokusområde er på kartet markert med det største blå feltet med tilhørende havnepromenade, samt de områdene som ligger sørøst for den store vei-gaffelen ved Felt A og Park 2. (som vist på øvrige karter over) Likevel gir dette

kartet en indikasjon på hvor mange arealplaner bydelen øst for sentrum inneholder. Neste illustrasjon er derfor en forstørret versjon av samme kart.

Figur 3.6 – Forstørret arealkart over fokusområdet



(Kilde: Arendal kommune, planavdelingen 2014, 22. oktober)

Tatt for seg fra en kant (henholdsvis vest til øst) kan følgende detalj-informasjon fra møtet 22.10 legges frem (Arendal kommune, planavdelingen 2014, 22. oktober):

- Leilighetene over Eureka-byggene er solgt ut til private som boliger. Eureka-byggene er begge eid av Arendal kommune. Utbyggingselskaper heter Kystveien Brygge AS.
- Tomtene som Eureka byggene står på er kommunal eiendom.
- Arendal kommune har opprettet Eureka eiendomsselskap / eiendomsforetak.
- Bryggen langs hele området (4m fra vannkanten) eies og driftes av Arendal Havnevesen.
- Vitenplassen er oppført som en liten bypark, og er dermed også å anses som kommunal eiendom.
- Havnegården-bygget er eid av Havnegården AS. Havnegården AS er også grunneiere. Dette er altså ikke under offentlig eierskap.

- Videre planer for bygg som enda ikke er satt opp per 25.11.2014: Etter Havnegården kommer Kunnskapshavna del 3 vest for veien (på andre siden av veien, etter fjellet blir sprengt ut). MacGregor-bygget vil føres opp i Felt A nord-nordøst for Havnegården som nærmeste nabo på samme side av veien lengst ut mot vannkanten. MacGregor-planen er vedtatt (Barbu bukt planen), mens kunnskapshavna del 3 er fortsatt i arbeid.
- Linjegendstomten er nå kommunal eiendom. Den kalles Felt B på kartene og er satt av til bygging. Felt B kan finnes på kartet som en liten gul trekant som grenser til det store, grønne Park 2-området, oppe på venstre side.
- Deretter østover kommer Park 2 fra linjegendstomta (Felt B) til omtrent midt på parkeringsplassen foran gamle Rema/Kystverket-bygget) som ligger på innsiden av "brygge-armen" helt øst i det store blå avmerkede området hvor det på kartet står FERDSEL.
- Park 1 skal da ligge øst for MacGregor-bygget ut mot vannet og er det lille, grønne området rett øst for Felt A.
- Park 2 området: det er enda ikke blitt avgrenset helt i forhold til eiendomsgrenser (per 22.10.2014), men Park 2 er nå kommunalt område.
- Øst for Park 2 ligger Felt E foran Kystverket-bygget (det gule området som grenser til Park 2 på østre kant/høyre side). Begge disse (Felt E og Kystverket-bygget) var privateide av Barbu brygge AS før salget til de tre private aktørene, mens Fiskemottaket eies av Arendal kommune.

Avslutningsvis kan det også nevnes at; Politikerne (før bystyret fikk nytt flertall sist kommunevalg) gikk i bresjen for den såkalte Tårnplanen. Planen ble aldri vedtatt. Den var for øvrig et forslag basert på den samme planen som kom i 2011, som ble endret i 2013 til dagens gjeldende. Tårnene ville de ha på privat grunn rundt Kystverket-bygget.

Per 5.2.2015 er Barbubukt estimert til å bli seende slik ut:

Figur 3.7 – 3D illustrasjon over vedtatt plan i Barbubukt



(Kilde: Agderposten 2015, 5. februar)

Til venstre (vest) ser man det mye omtalte MacGregor-bygget, i midten planlagt park og til høyre (øst), boligblokkene. Den gamle trehusbebyggelsen er illustrert som de hvite byggene bak planområdet, og fortsetter østover.

11.3.2015 publiserte Agderposten ytterligere illustrasjoner av planlagt Barbubukt.

Figur 3.8 - 3D illustrasjon over vedtatt plan i Barbubukt 2



(Kilde: Agderposten 2015, 11. mars)

Figur 3.9 - 3D illustrasjon over vedtatt plan i Barbubukt 3



(Kilde: Agderposten 2015, 11. mars)

Figur 3.10 - 3D illustrasjon over vedtatt plan i Barbubukt 4



(Kilde: Agderposten 2015, 11. mars)

Figur 3.11 - 3D illustrasjon over vedtatt plan i Barbubukt 5



(Kilde: Agderposten 2015, 11. mars)

4. Teori

Teorikapittelet har som funksjon å svare på forskningsspørsmål 2: *Hvorfor er legitimitet viktig for en samfunnsutviklingsprosess som Barbu-prosjektet?*

Utfordringer for samfunnsplanlegging

Aarsæther (2012) går i Aarsæther et. al (2012) inn på mange viktige problemer og utfordringer for norsk planlegging. Noen av disse punktene virker særlig relevant for avhandlingen. Jeg vil gå igjennom noen få av disse for å prøve å illustrere hva planleggeren/planleggerne kan stå ovenfor i tilfeller som Barbu-saken. Under overskriften ‘‘Utfordringer for territoriell planlegging’’ trekker Aarsæther (2012) frem fem påstander/innvendinger. Ikke alle disse sees som nødvendige å belyse, men enkelte punkter har overføringsverdi til kasus.

Det første argumentet jeg vil belyse er knyttet til det faktum at samfunn ikke lenger er så geografisk avgrensede som de var før. Både den økonomiske og folkelige mobiliteten har gjennomgått drastiske endringer. Det kan fremdeles påstås at det umiddelbare området man bor i er viktig for de fleste, men ellers kan man arbeide ett sted, bo et annet og drive fritidsaktiviteter et tredje. Dette kan gjøre det problematisk for samfunnsplanleggingen å oppnå de ønskede effekter i et lokalsamfunn dersom befolkningen ikke opplever resultatet av det aktuelle prosjekt som konkurransedyktig med andre tilbud innenfor deres pendlingsradius. Det er derfor viktig for den lokale samfunnsutviklingen å etablere tilbud som tilfredsstillende de kollektive ønskene og samsvarer med den lokale identiteten.

Det andre argumentet dreier seg om demokratisk legitimitet.

‘‘Folk flest går ikkje i demonstrasjonstog eller dannar underskriftskampanjer for å kreve meir eller betre tverrsektoriell planlegging. Dei engasjerer seg i enkeltsaker, anten det no gjeld skole spørsmål, helse- og eldrepolitikk, transportløyisingar eller bustad spørsmål. I den grad protesttog dreier seg om planlegging, er det gjerne kamp *mot* planlegginga sine framlegg som dominerer!’’ (Aarsæther 2012, s. 45)

Videre skriver han at politiske parti sjeldent søker oppslutning ved å appellere til langsiktige løsninger gjennom økt samfunnsplanlegging. Dette er et av de samfunnspolitiske paradoks jeg mener det er svært viktig å ta opp: Det som vekker velgernes interesse er kortsiktige løsninger og raske endringer, mens langsiktige løsninger som faktisk vil kunne gagne samfunnet best

blir tilsidesatt på grunn av at det ikke er populært nok. Om dette skyldes mangel på kunnskap eller kritisk tenkning hos borgere, eller om det handler om fremstilling av saker og forklaringsevnen i politikken er vanskelig å si. Likevel har man flere eksempler på skifter i politikken og endringer i maktbalansen i etterkant av uttalelser hvor politikere har stilt seg bak eller frontet upopulære, men nødvendige løsninger som har hatt langsiktige mål. ‘‘Planaktører kan ikkje leve med å være i eit konstant antagonistisk forhold til folkemeininga. Det betyr at det for planlegginga er heilt avgjerande å etablere kommunikative arenaer for samtalar og samarbeid med borgarar og sivilsamfunn om langsiktige på-tvers-løysingar.’’ (Aarsæther 2012, s. 45)

Det tredje argumentet jeg vil trekke frem går på at folk flest ikke vil ha det kunnskapsnivået, eller den forståelsen av geografisk rom og de tidshorizontene planaktørene opererer i forhold til. Aarsæther (2012) skriver at kunnskapsgrunnlaget for å drive samfunnsplanlegging er for komplisert, og dersom samfunnsplanleggingen får stor betydning for folks liv, vil det skape et demokratisk problem fordi det vil oppstå et kunnskapsvakuum hvor innbyggerne ikke er i stand til å følge planleggenes innlegg og begrunninger for endring. Videre skriver Aarsæther (2012) på s. 45 at et ‘‘...konsekvent praktisert demokrati, der ‘‘alle skal med’’, er såleis i liten grad foreinleg med ei sterk satsing på samfunnsplanlegging. Løysinga på dette problemet er ikkje enkel, men med eit stadig høgare utdanningsnivå i befolkninga skulle det ikkje vere ei umogleg oppgåve å styrke opplæringa i å tenke framtidsretta og kunnskapsbasert om utviklinga i eigen by eller eige lokalsamfunn.’’

Denne påstanden mener jeg er aktuell, men også svært kritiserbar. Det virker på meg overdrevent og til dels arrogant å sette lokalbefolkningen i en bås hvor det hevdes at de hverken kan eller vil forstå samfunnsplanlegging. Alle fagdisipliner har sine begreper og fremmedord, og utøvere av disse fagdisiplinene er i alle sammenhenger nødt til å tilpasse seg andre med annerledes faglig bakgrunn for å forklare hva de gjør. Dette gjelder også (særlig) samfunnsplanleggere. Aarsæther (2012) sin påstand mener jeg underbygger den tradisjonelle oppfatningen av planleggerens ekspertmakt og til dels virker gammeldags. Det er forøvrig riktig at samfunnsplanlegging er et komplekst felt og at det har en stor terminologi som ikke er allmennkunnskap. Likevel er det i samfunnsplanlegging viktig å kunne appellere til og overføre deler av denne kunnskapen til samfunnet som skal endres. Det er en del av jobben, akkurat som at en tømmer må kunne forklare hva han gjør til en kunde så han forstår hva som skjer i huset hans, uten nødvendigvis å gjøre han til fagmann i prosessen.

Det andre kritiske innspillet er rettet mot Aarsæther (2012) sitt sitat angående ‘‘stadig høyere utdanningsnivå’’, som en del av løsningen. Dette mener jeg også til dels er vinklet i feil retning. Et gjennomgående høyere utdanningsnivå betyr ikke nødvendigvis en generell økning av forståelse for samfunnsvitenskap, politikk og planlegging. Flere ingeniører og økonomer har ingen umiddelbar relevans til samfunnspolitiske spørsmål og planprosesser. De har sine respektive utdannelser, og stiller på mange måter på lik linje med alle andre når det kommer til informasjons- og folkemøter, og innsikt/forståelse av et plandokument. En opplyst person er en opplyst person uavhengig av utdanningsnivå. Dette ser man spesielt i ‘‘foreldregenerasjonen’’ hvor utdanning og faglig bakgrunn ikke nødvendigvis henger sammen med hvor mange aviser de leser. Derfor argumenterer jeg for at dette neppe er en enveiskjørt gate hvor sivilsamfunnet må lese seg opp på samfunnsplanlegging for å nå resultater av tilstrekkelig kvalitet. Det handler derimot om at begge ender strekker seg litt, i form av at det politiske menneske omformulerer seg noe i møte med folk med forskjellig faglig bakgrunn og foretar strategiske valg i forhold til å mobilisere interesse hos lokalbefolkningen. Det er selvsagt viktig at lokalbefolkningen også svarer med å interessere seg for utviklingen ved å møte opp og delta i kommunikative prosesser og tør å bidra med ‘‘taus kunnskap’’, slik at planleggerne får oversikt og kan være aktive observatører i den kollektive meningsdannelse. Det handler med andre ord om å inngå kompromiss og å åpne horisontene til fordel for samfunnet. Det er svært få tilfeller i samfunnsplanleggingen og i samfunnspolitikken som er ‘‘svart-hvitt’’. Det hele er preget av gråsoner/nyanser og en sak har alltid flere sider. Det er nærmest umulig å avdekke komplette sannheter og skape helt ideelle løsninger for en samfunnsplanlegger, men ved riktig bruk av metode og god utnyttelse av kunnskapen i lokalsamfunnet kan man komme noen skritt nærmere.

Planlegging

Det finnes mange former for planlegging og mange versjoner av det i forhold til hvilken kontekst, fagdisiplin og hvilket bruksområde man befinner seg i. Alt ifra barnehager og skoler til departementer og internasjonale organisasjoner tar i bruk former for planlegging.

I forbindelse med det aktuelle kasus, er det heldigvis mer konkret enn som så. Her vil det hovedsakelig dreie seg om samfunnsutvikling i kommunal regi, med påvirkning fra privat og frivillig sektor. Man kan da gjerne henvise til offentlig sektor eller kommunen som institusjon.

“Definition of institution: *Institutions consist of cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior. Institutions are transported by various carriers – cultures, structures, and routines – and they operate at multiple levels of jurisdiction.*” (Scott 1995, s.33)

Planlegging som politisk legitimeringsprosess (fra offentlig sektor på kommunalt eller regionalt nivå) kan sees på som en måte å rettferdiggjøre eksistensen av den aktuelle offentlige styringsmakt eller forvaltningsnivå.

“Planlegging opererer i skjæringsfeltet mellom kunnskap og politikk, og planlegging preges av politiske motsetninger, sektorkonflikter og spenninger mellom myndighet, marked og sivilsamfunn. Kunnskapens og maktens plass i en slik kontekst kan være utfordrende. Forholdet mellom fag (profesjonelle planleggere), politikk (folkevalgte), marked (utbyggere og næringsliv) og samfunn (berørte interesser) er et viktig tema i planlegging.” (Aarsæther 2012, s. 19)

Dette er et særs relevant sitat sett opp mot Barbu-prosjektet fordi disse øvrige aktørene (i tillegg til kommunen) har vært- og er så aktive. Etterhvert som prosjektet har mobilisert flere og flere berørte interesser og har blitt et flaggprosjekt både for kommunen, private eiere og utbyggere, i media og et meget omdiskutert tema i sivilsamfunnet, har det også økt forventningene til mange ting. I stedet for at kommunen alene har etablert seg som ledende- og dominerende aktør og påvirkningskraft som forvalter av planlegging og verktøy for fellesgoder, miljø og samfunn, har også tunge aktører fra privat og frivillig sektor vist seg å kunne utgjøre signifikante endringer i planer og prosesser. Dermed bygger det seg opp forventninger om mer (om ikke samarbeid, så ihvertfall medvirkning) mellom aktørene. Dette samarbeidet har vitterlig vist seg å være vanskelig, og det har vært mange runder på hva som bør gjøres i området. Media har dekket enkelte klager, påvirkningsprosesser og protester som enten har bremsset ned, omdirigert eller fullstendig satt stopper for deler av planarbeidet og fremgangen. “Grunntanken er at samarbeid medfører økt måloppnåelse (effektivitet), bedre plangrunnlag (kunnskap) og en mer demokratisk planlegging (legitimitet).” (Aarsæther 2012, s. 19)

Det som derfor er spesielt interessant i avhandlingens kasus er da hvordan det egentlig har blitt handlet i forhold til denne grunntanken. Hva har praksisen vært og kunne dette vært håndtert på en annen måte i henhold til legitimitet?

Barbu-prosjektet har, særlig i de senere årene, vært sterkt preget av det Aarsæther (2012) på s. 22 kaller “...private eiendomsutvikleres rolle som initiativtakere og iverksettere av fortettingsprosjekter.”. Det at kommunen blant annet har arrangert arkitektkonkurranser og forholdt seg mye til privat sektor i forhold til presentasjon av skisser og bygg på områder regulert av kommunen (både på offentlig og privat grunn), indikerer at det har vært oppfordret til deltakelse fra andre sektorer enn offentlig. Så har det også vært mye aktivitet i frivillig sektor, da særlig gjennom velforeninger o.l. som har brukt sin kunnskap om systemet og politiske kanaler til å gjøre seg til aktør. Dette gjør prosjektet komplekst på mange måter, men samtidig som man ser tendenser til at denne involveringen på mange måter var ønsket fra offentlig hold, kan man undre seg på om veien mot fysisk endring (bygg, havnepromenader og parker) var like kontrollert og oversiktlig som den burde. Derfor er det interessant og forhåpentligvis givende å se dette opp mot teori om legitimitetsbygging og ulike former for planlegging.

Legitimitet

Kommuneplanlegging kan deles opp i to former: Virksomhetsplanlegging, hvor planleggingen omhandler kommuneorganisasjonen sin egen produksjon, altså internt planleggingsarbeid. Og samfunnsplanlegging, som er planlegging av og i kommunesamfunnet (det geografisk- og juridisk avgrensede området hvor kommunen styrer og har autoritet). I samfunnsplanlegging er kommunen gjerne en av mange aktører i motsetning til virksomhetsplanlegging. (Amdam 2011)

I sin artikkel “Kommuneplanleggingas institusjonelle legitimitet”, definerer Amdam (2011) på side 59, planlegging som følger: *Planlegging er det å knyte sammen kunnskap og handling i en målrettet aktivitet.*

Videre legger han frem to grunnlag for utførelse av planlegging; to former for logikk/rasjonalitet: instrumentell og kommunikativ. Det er viktig å legge til at sitatene i sammenheng med de to typene rasjonalitet omhandler kommuneplanlegging, altså planlegging i regi av kommune, men det kan også være relevante logikker dersom planleggeren eller aktøren tilhører andre sektorer. En privat planlegger eller boligutbygger kan også sies å benytte seg av både instrumentell og kommunikativ logikk.

Når det videre i dette kapittelet nevnes eksempler fra Amdam (2011), vil det gjerne være i form av kommuneplanlegging og kommuneplanleggingens legitimitet ettersom det var

artikkelens fokusområde. Denne avhandlingen handler mye om det samme, samtidig som den også forholder seg noe friere til planleggingsbegrepet (dog likevel i henhold til definisjonen). Dette fordi det finnes mange typer planlegging og flere former og påvirkningskrefter enn kun kommuneplanlegging og offentlig sektor er involvert i prosjektet (sammen med private og frivillige aktører).

I Suchmans analyse identifiserer han tre primære former for legitimitet: *pragmatisk*, basert på selv-gagnende interesser hos publikum; *moralsk*, basert på normativ aksept; og *kognitiv*, basert på etablering av forståelse og ‘ta-for-gitthet’. (Suchman 1995, s.571)

Pragmatisk legitimitet:

Pragmatisk legitimitet støtter seg på kalkulasjoner vedgående selv-gagnende interesser i forhold til en organisasjons umiddelbare publikum. (Suchman 1995, s. 578) Suchman virker ikke å skille mellom pragmatiske og juridiske diskurser på samme måte som Amdam (2011). De institusjonelle virkemidlene som blant annet kommuner innehar og de pragmatiske fremgangsmåtene som Amdam (2011) fordeler på institusjonell og operativ planlegging, havner hos Suchman (1995) opp under begrepet pragmatisk legitimitet. Han deler videre begrepet opp i tre sub-kategorier fremfor å skape en fjerde legitimitetsform.

Moralsk legitimitet:

Den moralske legitimiteten reflekterer ifølge (Suchman 1995, s.579) en positiv normativ organisatorisk praksis og aktivitet. Han mener den skiller seg fra pragmatisk legitimitet ved at den ikke handler om hvorvidt en gitt aktivitet gagnar det ‘evaluerende organ’, men derimot om aktiviteten eller handlingen er ‘den rette ting å gjøre’. Den moralske legitimitet er først oppnådd når den er i samsvar med definisjonen av det kollektives sosialt konstruerte verdisystem. Ikke minst, er selve kjernen i moralsk legitimitet, en moralsk logikk som fundamentalt skiller seg fra grunne, selv-gagnende interesser. ‘For this reason, moral claims can be undercut by even an appearance of cynicism...’ (Suchman 1995, s.579) Videre deler Suchman moralsk legitimitet opp i fire sub-kategorier: *Konsekvensbasert legitimitet*, som handler om å bli evaluert på bakgrunn av hva som oppnås; *Prosedyrebasert legitimitet*, som dreier seg om å bli evaluert på bakgrunn av hva slags fakta/argumenter man legger til grunn for sine handlinger; *Strukturell legitimitet*, evaluering av organisasjonens/aktørens strukturelle karaktrestikk; og *Personlig legitimitet*, som handler om aktør/leders karisma.

Kognitiv legitimitet:

På bakgrunn av Suchman (1995) kan dette i egen regi forenkles noe ved å dele det kognitive fokus opp i to. For det første er det snakk om "comprehensibility", som kan oversettes med den legitimiteten som ligger i å etablere en felles plattform for forståelse/etablere koherens. Dersom aktørene i et prosjekt har helt forskjellig forståelse av den aktuelle situasjonen, rammevilkår og ressursmuligheter, er den kognitive legitimitet svekket. For det andre kan man trekke frem det som Suchman (1995) kaller "taken-for-grantedness" eller "ta-for-gittthet". Dette fenomenet kan påvirke diverse aktører i flere retninger.

I utgangspunktet presenterer han "ta-for-gitt-legitimitet" som et power-play som i utgangspunktet bare er tilgjengelig for dem med stor makt og autoritet (enten forankret i fagkunnskap eller eventuelt i institusjon/stat m.m.). Denne form for "legitimitet" ligger i å overbevise om at det ikke finnes andre gode/rasjonelle/logiske alternativer. Man gjør altså alle andre måter/retninger/alternativer utenkelige. Suchman (1995) hevder at denne legitimeringsformen er den best kamouflerte og ikke minst den mektigste formen for legitimitet til dags dato (i 1995). Makten eller posisjonen som må til for å feie alle andre alternativer av banen må være veldig sterk. Suchman (1995) refererer til leger som eksempel, som blant annet gjennom historien har overbevist verdens befolkning om de mest feilaktige "fakta" – blant annet at det var sunt å røyke o.l. Når det gjelder samfunnsplanlegging, er det vanskelig å se for seg at slik makt kan ligge andre steder enn i en stat eller til dels i gigantkonsern. Likevel virker denne måten å "legitimere" noe på, mer på mesterlig utført manipulasjon, som i største grad kan diskuteres om er legitimt i det hele tatt. 'Falsk legitimitet' ville muligens vært et bedre ordvalg.

Slik ta-for-gitt legitimitet virker hyppigere og oppnåelig i større grad i samfunn som er mindre demokratiske enn det norske. Man tar ikke nødvendigvis alle utsagn fra maktpersoner for "god fisk" lenger, slik det var mer av før, eller slik man ser i eksempelvis Russland og andre land med mer autoritære ledere (av forskjellige grunner). Det er også store forskjeller bare i den kritiske spørre-kulturen i forelesningssaler som er typisk for Skandinavia, i motsetning til undervisningskulturen i land hvor mennesker med posisjon ikke på langt nær utfordres på samme måte. Ved å endre på innholdet i Suchmans delvis definerte fenomen (skifte diskursperspektiv) og forsøke å anvende begrepet på en annen måte, har jeg (uavhengig av Suchman) tenkt over hvordan ta-for-gittthet heller kan *svekke* den kognitive legitimiteten, og hvordan dette kan oppstå. Kan ta-for-gittthet i en noe løsere definert variant være aktuell for

norske forhold i større grad enn det som ble presentert? –Muligens, dersom man ser på det slik:

Dersom prosjektledelsen tar for gitt at andre aktører, berørte naboer m.fl. er innforstått med det samme utgangspunktet for prosjektet som de har, har de samme forventningene eller forstår rammevilkårene på samme måte som dem uten å faktisk undersøke dette, svekker det den kognitive legitimiteten (relevant i sammenheng med ‘comprehensibility’). Ta-for-gittet er også aktuell for en eventuell opposisjon i en samfunnsutviklingsarbeid. En aktør som jobber mot den aktuelle planmyndighet kan risikere skuffende resultater dersom den tar på seg ordet for flere enn den faktisk har støtte fra eller at den forventer/tar for gitt at visse fremgangsmåter skal resultere i mer drastiske endringer enn det som er reelt.

‘In complex situations, individuals or organizations may be confronted by competing sovereigns. Actors confronting conflicting demands and standards find it difficult to take action because conformity to one set of requirements undermines the normative support of other bodies. ‘The legitimacy of a given organization is negatively affected by the number of different authorities sovereign over it and by the diversity or inconsistency of their accounts of how it is to function’.’ (Scott 1995, s.46)

Legitimitetsbegrepet i denne oppgaven henger som nevnt sammen med samfunnsplanlegging og samfunnsutvikling, og derfor må bli sett i lys av den aktuelle situasjonen. Det er trolig mulig å finne perspektiver på legitimering av handlinger som er utenfor eller annerledes enn det som vil bli presentert, men i dette tilfellet er det ment i sammenheng med offentlig og privat deltagelse i lokale samfunnsutviklingsprosesser.

‘Organizations operating in different functional sectors are legitimated by differing values, exhibit different adaptive patterns, and are governed by different codes and normative patterns. Moreover, value systems are stratified such that organizations serving more highly esteemed values are thought to be more legitimate and are expected to receive a disproportionate share of societal resources.’ (Scott 1995, s.21)

Tabell 4.1 – De tre institusjonelle pilarer

Varying Emphases: Three Pillars of Institutions

	<i>Regulative</i>	<i>Normative</i>	<i>Cognitive</i>
<i>Basis of compliance</i>	Expedience	Social obligation	Taken for granted
<i>Mechanisms</i>	Coercive	Normative	Mimetic
<i>Logic</i>	Instrumentality	Appropriateness	Orthodoxy
<i>Indicators</i>	Rules, laws, sanctions	Certification, accreditation	Prevalence, isomorphism
<i>Basis of legitimacy</i>	Legally sanctioned	Morally governed	Culturally supported, conceptually correct

(Kilde: Scott (1995), s.35)

Ifølge Scott (1995, s.47), representerer de tre pilarene, tre relaterte men skillbare legitimitetsbaser.

- Den regulative legger vekt på tilpasning til regler: Legitime organisasjoner er dem som er etablert av og opererer i henhold til relevante legale eller kvasi-legale krav.
- En normativ tilnærming understreker et dypere, moralsk utgangspunkt for å vurdere legitimitet. Normative kontroller er mer sannsynlig å bli internalisert enn regulative kontroller. Incentivene (målene for motivert atferd) for konformitet (innordning etter gjeldende normer i gruppe/samfunn) kan regnes som sannsynlig å inkludere både iboende og ytre belønninger.
- Et kognitivt syn understreker legitimiteten som kommer fra en felles ramme/forståelse av en situasjon.

Input-legitimitet

Input-legitimitet er prosessen som fører frem til avgjørelser og som legger til grunn at folket er den eneste kilden til politisk makt. Altså, at politikken og de politiske avgjørelsene som vedtas er legitime i de situasjonene hvor de som styrer er representative for kollektive meninger, samt at de er underlagt kontroll og offentlig innsyn. Ifølge Amdam (2011) kan input-legitimitet både komme ovenfra og nedenfra (top down og bottom up). Legitimitet ovenfra er basert på ansvar og makt til å forvalte lover, regelverk, ressurser og andre virkemidler i den offentlige produksjon. I denne sammenheng kan man se til departementene som igjen er styrt av statsråder fra regjeringspartiene (regelverk og ressurser), regjeringen selv

i forhold til endring av lovverk, gjerne etter at Stortinget er med på endringen, og andre beslutninger fra toppene av makthierarkiene som påvirker ressurser og virkemidler.

Legitimitet nedenfra og opp, skriver Amdam (2011) at er avhengig av hva en politisk institusjon er i stand til å bidra med i forhold til identitetsbygging, felleskap og samarbeidsformer som gir konkrete resultat. I denne sammenheng kan man finne eksempler i kommuners mulighet til å bidra til etablering av stedsidentitet og samling rundt lokale verdier, og eventuelle samarbeid med lokale private krefter eller nabokommuner for å oppnå positiv utvikling i en eller annen form. Ovenfra og ned formen for legitimitet har et gjensidig forhold til den andre, ergo: det må finnes en form for balansegang mellom de to. For sterk statlig styring kan eksempelvis føre til at kommuner ikke får muligheten til å utvikle sin egen politikk og at bottom up-legitimiteten blir svekket når borgere observerer at ikke de lokale forvaltningsorganene har tilstrekkelig innvirkning på politikken. (Noe som igjen strider fullstendig med lokale myndigheters eksistensgrunnlag som forøvrig er legalt forankret i formannskapslovene fra 1837.)

Kommunal/lokal dominans eller autonomi kan på sin side medføre at de statlige nivåene mister kontroll over kommunene til den ende at det utvikles ulik og urettferdig forvaltningspraksis og tjenesteproduksjon mellom ulike deler av landet. I så fall ville kommuner eller regioner med betydelige naturressurser, markedskrefter eller industrielle fordeler få mer av gevinsten for seg selv. Som følge av dette vil det kunne føre til økt skjevhet i vilkår, tjenestetilbud og levestandard mellom lokalsamfunn og landsdeler, og motarbeide fordelingsprinsippet betraktelig.

Output og outcome-legitimitet

Videre skriver Amdam (2011) at det er viktig å få med seg at legitimitet både kan baseres på instrumentell og kommunikativ logikk eller rasjonalitet. Deretter kommer skillet mellom output og outcome-legitimitet frem ved at han bruker nettopp det instrumentelle og kommunikative for å vise hvor grensen går.

Basert på instrumentell rasjonalitet kan rettferdiggjeringa av offentlig sektor grunnleggjast med teknisk og økonomisk effektiv produksjon av varer og tenester (output legitimitet). Men mellom andre Eriksen (1993) hevdar at for offentlig sektor er ikkje dette nok.

Rettferdiggjeringa må også baserast på kommunikativ rasjonalitet slik at det i tillegg til produsert resultat blir stilt krav til sjølve produksjonsprosessen. Det vil seie at prosessen

gjennom kommunikativ logikk må bidra til å gjere offentlig sektor meir demokratisk, gjennomsiiktig, rettferdig og human (outcome legitimitet). ” (Amdam 2011, s. 61)

For å knytte begrepene ytterligere til noe gjenkjennelig, bruker han blant annet den markedsliberale, politiske ideologien New Public Management (NPM) som eksempel på hvor den instrumentelle output-legitimiteten har fått rom for å sette spor. Uten å gi NPM unødvendig mye plass i denne sammenheng, kan deler av ideologien nevnes kort for å sette output og outcome-legitimitet i perspektiv. Han skriver at NPM som reform har hatt stor innvirkning på moderniseringen av offentlig sektor (både i Norge og i andre vestlige demokratier), samt at den har etterlatt seg regionale og distriktspolitiske konsekvenser i kjølevannet.

For å nevne noe kan man vise til fragmenteringen av det offentlige systemet, hvor for eksempel kommuner og fylkeskommuner har blitt gjort uavhengige fra resten av makthierarkiet, og ikke lenger er åpne for instruks fra departementene. I samfunnsutviklingsprosesser kan etater og organer havne på forskjellige sider av forhandlingsbordet. NSB er også et velkjent eksempel på oppdeling/fragmentering.

Amdam (2011) refererer også til Max Webers (1971) legitimitetsteori på s. 61 som lenge har vært en betydelig kraft i samfunnsvitenskapen og, som han skriver ” ... har danna grunnlag for oppfatninga av autoriteten til den moderne staten. ” Denne autoriteten henger sammen med at staten har mulighet til å rettferdiggjøre sine valg med effektivitet basert på nytte og kostnadsregulering. Videre vil nødvendigheten av å realisere mål legitimere maktbruken. Det vil altså si en output og outcome-legitimitet, skriver han. Det som her har overføringsverdi til kommunal planlegging er at det ikke går å bare benytte seg av instrumentell output-legitimitet i et moderne demokrati med stor makt i folket, men at det må avbalanseres med tilstrekkelig mengde frie, offentlige meningsdanningsprosesser som også skaper outcome-legitimitet. Det gjelder altså å finne den riktige blandingen av fremgangsmåter og legitimitetsformer for å nå et resultat hvor både veien frem mot- og målet i seg selv blir av tilstrekkelig kvalitet.

Mekanismer, omgivelser og former for planlegging

Tabell 4.2 - Legitimitetstrappen

Former for legitimitet	Pragmatiske diskurser.	Politisk/etiske Diskurser.	Moralske diskurser.	Juridiske diskurser.
Former for planlegging	Pragmatisk legitimitet. Planlegging er nyttig	Kognitiv legitimitet. Planlegging er erkjent	Normativ legitimitet. Planlegging er akseptert	Regulativ eller legal legitimitet. Planlegging er lovlig
Institusjonell planlegging				
Strategisk planlegging				
Taktisk planlegging				
Operativ planlegging				

(Kilde: Amdam 2011, s. 72)

Tabellen over er et nyttig verktøy for å forstå typer og grad av legitimitet opp mot former for planlegging, hva ulike former for planlegging forutsetter av legitimitet m.m. Som et første skritt i forklaringen av tabellen vil jeg greie ut om tre sub-begrep som Amdam (2011) presenterer i sin artikkel under overskriften "legitimitet". Disse tre er input, output og outcome legitimitet. Han legger til at output og outcome-legitimitet ofte blir omtalt sammen, men mener det også er viktig å skille mellom disse.

Både tabell 4.1 og 4.2 inneholder og forklarer/kjennetegner legitimitetspillarene/diskursene; regulativ, normativ og kognitiv. En forskjell mellom Amdams og Scotts tabeller er at det i den

norske varianten er lagt til *pragmatiske diskurser*. (Jf. Scott (1995) og Amdam (2011). Skillet mellom institusjonelle og tekniske omgivelser blir belyst påfølgende under overskriften: Mekanismer, omgivelser og former for planlegging.) Som man ser i tabellen, er denne knyttet til den operative planleggingen og gjennomføringsvariablen, noe som senere vil gå nærmere inn på. Kort nevnt kan denne legitimitetsformen sees i sammenheng med og oppnås gjennom kost-nytte-argumenter.

Her har vi kommet til første steg i den direkte forklaringen av Amdams tabell 4.2 (og til dels Scotts tabell 4.1), nemlig hva begrepene og den kategoriske inndelingen i rutene faktisk betyr og representerer. Det han (via Scott) beskriver som de fire elementene innen institusjonell legitimitet, er tre institusjonelle pilarer pluss en teknisk omgivelse. Disse elementene er det som sammen holder en organisasjon oppe og gir den legitimitet. Jeg vil følgende ta for meg disse, og deretter de fire formene for planlegging hovedsakelig basert på/sitert fra artikkelen til Amdam (2011) for å forklare tabellen, samt utdype med diverse tilleggs-eksempler for å vinkle det ytterligere til det aktuelle kasus. De følgende punktene er i Amdams artikkel altså en forklaring på det som anses viktig for det han kaller legitimerende prosesser.

Mekanismer og omgivelser

- *Regulative mekanismer*: Disse mekanismene har et legalt grunnlag som blir vedtatt av folkevalgte. Her siktes det til lover og regelverk som organisasjoner og til dels private aktører må innordne seg etter, avhengig av hvilken sektor de tilhører, for ikke å bli rettslig straffet/lide legale konsekvenser. Følgende kan her nevnes som eksempler: kommunelov, plan- og bygningslov, skattelov, regnskapslov og arbeidsmiljølov. Når det dreier seg om tilfeller som Barbu-prosjektet er de forskjellige involverte aktørene (offentlig sektor, privat sektor) og interessegruppene (Barbu vel m.fl.) på hver sin kant bundet til å følge diverse lover og regelverk/legale ruter som angår deres rolle for å søke de resultatene som foretrekkes. Dette blir kalt *legal* eller *regulativ legitimitet*. Dersom aktørene utfører handlinger og tar avgjørelser i tråd med sine respektive lover og regelverk, vil disse da være legalt legitime. Ifølge Amdam (2011) er også en vedtatt, bindende plan (t.d. Reguleringsplan) en del av den regulative legitimiteten.

‘Force and fear and expedience are central ingredients of the regulative pillar, but they are tempered by the existence of rules, whether in the guise of informal mores or formal rules and laws. As Weber (1968) emphasized, few if any rulers are content to

base their regime on force alone; all attempt to cultivate a belief in its legitimacy. These beliefs, however, may be relatively shallow, the actors merely acknowledging the existence of the rule systems – recognizing the validity of the rules – without necessarily believing that the rules are fair or justified.” (Scott 1995, s.36)

Ser vi dette i oppgavens lys, underbygger Scotts sitat i stor grad argumentet om at legal legitimitet er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for en generell legitimering av et samfunnsutviklingsprosjekt. Selv om aktørene anerkjenner systemet og validiteten i reglene/lovene det innebærer, betyr det ikke nødvendigvis at dette er nok til å oppnå praksis ansett som rettmessig og som kan nyte kollektiv støtte/bred enighet.

- *Normative mekanismer:* Normative mekanismer er uskrevne regler eller som navnet tilsier, normer for hva man forventer av organisasjoner, institusjoner og øvrige organiserte aktører og hva de kan gjøre/foreta seg. Det vil si normer og verdier som formidler hva som er rett og galt og hva som er moralsk og etisk akseptert atferd. Scott (1995), s.37 fremstiller det slik at; normer spesifiserer hvordan ting skal gjøres, de definerer legitime måter for å søke ettertraktede resultater. Her kan man nevne; at for eksempel en kommune holder seg upartisk i forhold til likestilte interesse- og samfunnsgrupper i en utviklingsprosess, eller at en velforening holder seg til sine retningslinjer i forhandlinger på vegne av de menneskene og det nabolaget de representerer. Dette blir kalt *normativ legitimitet*. Dersom aktører, organisasjoner og institusjoner således holder seg innenfor, og utfører handlinger og tar avgjørelser som ikke strider med forventede etiske og moralske retningslinjer og normer, har de ved dette normativ legitimitet. Altså er handlingen normativt/moralsk legitim.

“Parson argues that these wider normative structures serve to legitimate the existence of organizations but “more specifically, they legitimize the main functional patterns of operation which are necessary to implement the values”.” (Scott 1995, s.20)

- *Kognitive mekanismer:* Dette er ifølge Amdam (2011) tankekonstruksjoner i form av modeller eller bilder som aktørene/organisasjonene/institusjonene bærer med seg og som representerer hva man er og hvordan man skal oppføre seg. Dette inngår også i det bildet organisasjonen har av seg selv, hevder han. Jeg ser på dette som en slags innovervinklet versjon av det normative, hvor forventninger til seg selv, sin identitet og sitt standpunkt (enten som individ, eller som aktør i offentlig, privat eller frivillig

sektor) skal sette preg på det arbeidet som blir utført. Dette blir kalt *kognitiv legitimitet*. Dersom handlinger blir utført og eller beslutninger blir tatt i tråd med disse forventningene, er dermed handlingen kognitivt legitim.

“In the cognitive paradigm, what a creature does is, in large part, a function of the creature’s internal representation of its environment.” (Scott 1995, s.40)

- *Tekniske omgivelser*: Ifølge Amdam (2011) er det her organisasjonens konkrete produksjon av varer og tjenester skjer. Her får man betaling og belønning for sin produktivitet og effektivitet. Det kan absolutt argumenteres for at tekniske omgivelser også finnes hos andre aktører enn akkurat offentlig institusjoner, som for eksempel i konserner og selskaper i privat sektor, som gjerne har en mer kapitalistisk tilnærming til belønning av effektiv (og gevinstrik avkastning i) produksjon og lignende. Dette blir kalt *pragmatisk legitimitet*. Jeg ser på dette som en måte å legitimere en handling på gjennom å sikre kostnadseffektive, tidsmessig gode og materielt besparende fremgangsmåter. (I visse tilfeller kan det pragmatiske, om det tar overhånd, føre til heller kyniske løsninger. Kapitalisme og profittjakt er i stor grad aktuelt for privat sektor.) Men uten å trekke for harde konklusjoner på dette punktet kan det hevdes at den pragmatiske legitimitet ligger i å gjennomføre kostnadseffektive/gunstige, kalkulerte og materielt besparende handlinger.

Mellom oversiktene viser Amdam (2011) til Habermas som skriver at man ikke kan tvinge kommunikativ logikk på aktører og at konsensus bare kan nås dersom overholder kravene til det han kaller den *tvangsfrie diskursen* eller den ideelle samtalen, som vil si en situasjon hvor all "...handlingstvang og alle tids- og ressursavgrensninger er sett til side." (Amdam 2011, s.64) Habermas skriver også om en legitimerende politisk prosess som har de nevnte fire formene for legitimitet. Amdam (2011) knytter sammen Habermas sin legitimitetsmodell med fire diskurser og former for planlegging.

Han legger så til at dette ikke tolkes som at plan- og utviklingsarbeid skal være helt foruten instrumentell makt og særinteresser, men at det er viktig at prosessene også innehar en viss porsjon kommunikativ logikk slik at det hele avbalanseres til det fornuftige. Altså at "...særinteresser blir avstemt mot kvarandre, og der ulike former for plan- og strategidokument gir uttrykk for ein brei allmenn vilje som kan aksepteres og støttet av mange aktører." (Amdam 2011, s. 65)

Strategier for å oppnå legitimitet:

“Legitimacy building is generally a proactive enterprise, because managers have advance knowledge of their plans and of the need for legitimation. Roughly, legitimacy-building strategies fall into three clusters: (a) efforts to conform to the dictates of preexisting audiences within the organization's current environment, (b) efforts to select among multiple environments in pursuit of an audience that will support current practices, and (c) efforts to manipulate environmental structure by creating new audiences and new legitimating beliefs.” (Suchman 1995, s.587)

Som Suchman (1995) understreker, handler legitimitetsbygging om å være proaktiv og forebyggende i sine handlinger.

“Repairing Legitimacy”

The challenge. In many ways, the task of repairing legitimacy resembles the task of gaining legitimacy. Unlike legitimacy creation, however, legitimacy repair generally represents a reactive response to an unforeseen crisis of meaning. Such crises usually befall managers who have become enmeshed in their own legitimating myths and have failed to notice a decline in cultural support, until some cognitively salient trip wire (such as a resource interruption) sets off alarms. By the time these reactive managers begin to address their problems, familiar legitimation strategies and familiar legitimacy claims may already be discredited. Suddenly, the successes of the past become impediments to the future: “[P]revious claims to legitimacy ... constrain the ability of management to respond, [and] scrutiny makes it difficult to decouple activities. ... and to engage in routine impression management or puffery regarding role performance”. (Suchman 1995, s.597)

Former for planlegging

- *Institusjonell planlegging:* Den institusjonelle planleggingen kan sees på som den formelle behandlingen og statusen til det plandokument som plan- og utviklingsprosessen skaper, skriver Amdam (2011). Men han legger til at også selve planen for plan- og utviklingsarbeidet er en form for institusjonell planlegging. Et prosessuelt element som omhandler den formelle sammenhengen, det være seg den offentlige planen som blir produsert eller “planen for planen”. I henhold til avhandlingens kasus ser jeg på dette som noe vi primært finner hos kommunen som part i prosjektet, også i metaplanlegging/ planlegging av planleggingen, som fremdeles er et ansvars- og mulighetsområde som ligger til kommunen som

prosjektadministrator og planmyndighet. "Når det skal oppnås konsensus eller forhandles er det samtidig åpenbart at ressurser og makt ikke nødvendigvis vil være likt fordelt mellom de involverte aktørene. Med utgangspunkt i sin formelle autoritet, ofte betydelige kapasitet og fordelaktige ressursituasjon vil offentlige aktører gjerne få en dominerende posisjon" (Vabo, S. I. og Røiseland, A. 2008 B, s.92). Det er liten grunn til å se dette i umiddelbar sammenheng med private og frivillige aktørers rolle ettersom det beskriver offentlig virksomhet og praksis i betydelig større grad.

- *Strategisk planlegging:* Denne formen for planlegging er et verktøy for å mobilisere bred deltakelse (Amdam 2011). Mobiliserende planlegging er særlig aktuell i situasjoner hvor det ikke står frem noen klar leder som har nødvendig legitimitet og eller aksept for å styre arbeidet. Man trenger her å samle folk om nye mål, virkemidler og skape nye autoriteter. I anledning Barbu-prosjektet, mener jeg dette kan være en relevant form for planlegging fra flere aktørers hold. Selv om kommunen og bystyret formelt sitter som autoriteter har flere følt at det til tider har vært uklart gjennom mediedekningen hvem som har hatt styringen og flere aktører har meldt seg på. Velforeningene har vært kjent for å mobilisere sterk motstand og innflytelse på avgjørelser, både politisk gjennom folkevalgte og på andre måter. Dette må ikke forveksles med en uenighet med det Amdam skriver, men heller et argument for at denne formen for planlegging i dette tilfellet også kan være aktuell selv om det finnes autoriteter som allerede er etablerte. Det som gjør det ekstra aktuelt, er fra eget ståsted at det har vært flere autoriteter inne i bildet i Barbu-prosjektet, og at nettopp dette åpner for mobilisering av konkurrerende krefter.
- *Taktisk planlegging:* Den taktiske planleggingen er et verktøy som brukes for å påvirke organiseringsvariablen/den ressursfordelende planleggingen. Og på denne måten utarbeide handlingsprogram og budsjett, samt utføre andre handlinger, som definering, organisering og prioritering av avgrensede prosjekter, aktiviteter og endringer. Denne taktiske formen for planlegging syntes, fra eget perspektiv, å ligge hovedsakelig i de overordnede nivåene. Da tenker jeg på autoriteter i institusjonene (kommunene) og folkevalgte maktbaser (bystyrer osv.). Sett opp mot Barbu-saken trekker jeg umiddelbare tråder til det som utføres og bestemmes i bystyresalen og på kommunehuset/rådhuset. Kommunen har makten til å trekke fra eller tildele prosjekter midler, og planleggerne og samfunnsutviklerne i det offentlige systemet arbeider med

definering, organisering og føringer av prioriteringer i prosjekter gjennom produksjon av diverse planalternativer. Selv om dette virker å ha en del til felles med den institusjonelle planleggingen, kan det likevel argumenteres for at taktisk planlegging også kan finne sted i privat og til og med muligens frivillig sektor til en viss grad. Da det institusjonelle ikke lenger er en forutsetning, er således tekniske fremgangsmåter tilgjengelig for andre. Det å påvirke organiseringen av noe, ta del i og hjelpe og forme definisjonen av et prosjekt, samt å ta del i prioriteringen, er noe man kan se i alle tre sektorer mange plasser. Det er klart at private boligutbyggere med sine skisser, planer og ønsker, og frivillige organisasjoner og foreninger med sine agendaer og påvirkningsmakt vil ha en viss innvirkning på organiseringen av et prosjekt, samt fordelingen av hva som blir prioritert innen det avgrensede området. På lik linje med den strategiske planleggingen, kan det påstås at disse mer eller mindre er tilgjengelige verktøy og planleggingsformer for opptil flere sektorer, og har mange mulige kanaler for påvirkning.

- *Operativ planlegging:* Den fjerde og siste formen for planlegging er ifølge Amdam (2011) et verktøy for gjennomføring og kvalitetssikring av konkrete tiltak og endringer, noe som påvirker den såkalte gjennomføringsvariablen. Ut ifra navnet kan man tyde dette som direkte eller konkrete og eller fysiske handlinger i det som gjerne er den siste fasen i en plan- og utviklingsprosess – nemlig endelig klargjøring og utførelse, hvor bygg blir konstruert og løsninger og planer blir til synlige resultater. For å knytte denne formen for planlegging til Barbu-prosjektet kan man for eksempel vise til maskin- og byggselskaper, samt ingeniørfirmaer som foretar beregninger og kvalitetssikringer av det som skal reises av bygg (bygg ingeniører) eller legges til rette av veier, grunnflater eller landskapsmessige detaljer (vei ingeniører, geologer, landskapsarkitekter m.fl.). Gjennomføringen av planene som resulterer i det fysiske produktet, det være seg grunnarbeid i form av vei, stein og jord (tomt) eller bygg og struktur, er det fagfolk/arbeidere (håndverkere, maskinførere osv.) som står for. Disse inngår altså i den operative planleggingen hvor det som nevnt dreier seg om planlegging, gjennomføring og kvalitetssikring av konkrete tiltak og endringer.

Avslutningsvis i forhold til oppsummeringen over, vil jeg gjerne legge til det Amdam (2011) skriver om hva som kan fremme læring i disse prosessene: Ved å knytte prosess- og resultatevaluering (som gjerne følger i etterkant av store prosjekter eller endringer i

samfunnet) til alle de nevnte nivåene i planleggingen (det institusjonelle, strategiske, taktiske og operative), vil man kunne skape en lærende prosess og påvirke den såkalte læringsvariablen. Det er nettopp gjennom slike evalueringer man får innsikt i og oversikt over hva som har fungert bra og dårlig, og åpner muligheter for bevisst forbedring av framgangsmåter og praksis. Slik er det for eksempel med de fleste reformer i moderne demokratier, nemlig at de er en estimert forbedret utgave av noe som har vært forsøkt prøvd tidligere i håp om å skape en mer tilfredsstillende effekt og en utvikling som er bedre tilpasset de aktuelle målene som ønskes nådd, på bakgrunn av kunnskap.

Møtepunkter i tabellen – en gjennomgang av mønstre

Dette er en oppsummerende gjennomgang av de markerte mørke områdene i tabellen og hva forskjellige former for planlegging forutsetter av former for legitimitet. Det første man kan legge merke til er at regulative krefter og legal legitimitet (logisk nok) er en forutsetning for alle formene for planlegging. Altså, enkelt formulert, at alle former for planlegging i samfunnet må være i tråd med de aktuelle lover og regelverk som gjelder situasjonen. I artikkelen skriver Amdam (2011) at tabellen (som nevnt) er satt sammen av fire ulike former for diskurser og legitimitet, sett opp mot de fire formene for planlegging som inngår i et legitimerende og kapasitetsbyggende planleggingssystem. Slik får han frem noe som oppsummerer store deler av det teoretiske innholdet til nå, nemlig at alle formene for legitimitet er viktige for alle formene for planlegging, men at det blir argumentert for at enkelte former for legitimitet er viktigere enn andre i de ulike delene av plansystemet. Selv går jeg så langt som å kalle disse viktige knutepunktene for *forutsetninger*. Med dette menes det at jeg ikke ser for meg at en planprosess har noe som helst håp for å ende i et tilfredsstillende resultat dersom det Amdam (2011) kaller de viktigste formene for legitimitet ikke inngår i den aktuelle planleggingen som foregår. Derfor bruker jeg ord som ‘forutsetning’ om de mørke områdene i tabellen som knytter sammen former for legitimitet og former for planlegging, mens de andre formene for legitimitet i større grad er støtteelementer. Det er selvfølgelig positivt for den generelle legitimitet og kapasitetsbyggende prosessen i planleggingen eller samfunnsutviklingen dersom også disse støtteelementene prioriteres, men jeg argumenterer for at disse neppe kan klassifiseres som forutsetninger for at arbeidet skal kunne gjennomføres.

- *Institusjonell planlegging og legal legitimitet*: Dette er det øverste av fire ‘trappetrinn’ i tabellen. Her henviser Amdam (2011), i den institusjonelle planleggingens tilfelle, til plan- og bygningsloven som den primære basisen for

legitimering, samtidig som han nevner andre lover, regelverk og formelle plandokument som har blitt legitimert eller godkjent gjennom behandlingsrunder etter gjeldende regulative rammer. Dette gjelder blant annet også vedtatte kommuneplaner, arealplaner, økonomiplaner, reguleringsplaner og budsjett, skriver han. Slike planer er med på å sette den videre planleggingen i system gjennom etablering av et formelt rammeverk. Som han også viser til, er den langsiktige planstrategien til nyvalgte autoriteter i kommunestyre viktig. Her blir det presentert en plan for planen som inneholder viktige prioriteringer og veivalg for fremtidig arbeid og utvikling. Meta-governance/styring av styringen (retningsgivende planlegging av samstyring, *meta-styring* på norsk) hører hjemme i dette krysningspunktet mellom planlegging og styring fra institusjonell posisjon. Gjennom produksjon av overordnede planer, retningsdannende samarbeid mellom administrasjon og politikk m.m. kan det legges retningslinjer og overordnede føringer på det aktuelle prosjekt, med hjemmel i lov fra den institusjonelle maktposisjon.

“Meta-styring dreier seg nettopp om at kommunen/byen skal skaffe seg kontroll over nettverkene og utnytte dem til sin, det vil si fellesskapets fordel, samtidig som man skal hindre at nettverkene bruker offentlige ressurser i ren egeninteresse. En viktig rolle for kommunens politikere og deres hjelpere blir i sammenheng med meta-styring å være nettverksdirigenter.” (Fimreite 2005, s.47)

Sett opp mot Barbu-prosjektet kan man først å fremst se dette (som artikkelen viser med sine eksempler i institusjonell planlegging) i kommunens deltakelse og involvering. Om dette krysningspunktet skal kunne sees i sammenheng med andre sektorer, da særlig privat, vil det i så fall være i form av at organisasjonen planlegger innenfor sitt område eller sitt system basert på sin etablerte autoritet. Det kan argumenteres for at dette til en viss grad kan sees i sammenheng med et privat selskap/aktør som iverksetter tiltak og planlegger på eget område eller i egen organisasjon, men i forhold til samfunnsutviklingen og den overordnede styringen har dette unektelig flest fellesnevner i det offentlige. Likevel, satt på spissen, kan en kommunes planlegging av eget system eller kommunale område ligne noe på en privat aktørs aktivitet på samme vis, med det skille at det er mange flere formaliteter i form av lover, regelverk og offentlige planer involvert i det offentlige. Amdam (2011) skriver at det kan virke som om den samlede legitimiteten til planlegging av offentlig sektor (intern) er sterkere enn legitimiteten til planleggingen av samfunnet (noe som gir mening i forhold til gjennomgått stoff og konklusjoner om at samfunnsplanlegging

og samfunnsutvikling er avhengig av å etablere flere former for legitimitet enn bare legal for å tilfredsstille kollektive krav og meninger). Altså at den legale legitimiteten er mest effektiv i de tilfeller hvor man skal gjennomføre endringer i eget system, mens det i et samfunnsperspektiv også er viktig å prioritere oppnåelse av andre legitimitetsformer for å få bred tilslutning og skape aksept.

- *Strategisk planlegging og normativ/moralsk legitimitet:* Trappetrinn nummer to fra toppen er møtepunktet mellom strategisk planlegging -og mobiliseringsvariablen, og normativ legitimitet -og moralske diskurser. Som alle de andre møtepunktene forutsetter dette også legal legitimitet. Strategisk planlegging handler om visjoner. Det å orientere seg i forhold til egen situasjon, omgivelser og fremtid, er hovedformålet med den strategiske planleggingen, skriver Amdam (2011). I tillegg til den legale legitimiteten er forøvrig den normative her den viktigste. Han skriver at strategisk planlegging er godt egnet til å fange opp de store utviklingslinjene og vende fokuset mot de største utfordringene. Man kan gjennom dette produsere en retningsgivende effekt for utviklingen og se langt fremover med basis i den kollektive normen/moralske essens.

“Some values and norms are applicable to all members of the collectivity; others apply only to selected types of actors or positions.” (Scott 1995, s.38)

Altså: den strategiske planleggingen tas i bruk i samsvar med de normene og moralske elementer innbyggerne har for hva som kjennetegner et godt samfunn og en velfungerende organisasjon. Slik kan man skape oppslutning og interesse for det aktuelle prosjekt eller en konkret plan for utvikling. I offentlige tilfeller, for eksempel i kommunene, nevner Amdam (2011) at det er særs viktig å skille mellom samfunnsplanlegging og virksomhetsplanlegging, da virksomhetsplanleggingen er sterkt preget av statlig innflytelse gjennom øremerking av ressurser, lover og retningslinjer, samt forventninger til produksjon (endel produksjon og tjenester er også direkte lovpålagte som et resultat av indirekte statlig inngripen). Når det gjelder samfunnsplanleggingen er på den andre side staten satt til side i forhold til visse lokale prioriteringer. Her kommer lokal forvaltningsmakt frem og kommunene prioriterer mye selv på bakgrunn av lokaldemokratiet (indirekte demokrati/folkevalgte). Samtidig kan man som tidligere nevnt se den strategiske planleggingen opp mot aktivitet i øvrige sektorer. Det å påvirke mobiliseringsvariablen gjennom å spille på lokalsamfunnets meninger, kan også gjøres fra et bottom up-perspektiv. I anledning

kasus kan man peke på de øvrige sektorer tilslutning hvor det mobiliseres gjennom diverse kanaler for å påvirke prosjektets store utviklingslinjer. Denne formen for planlegging kan derfor sies å være særlig avhengig av moralsk/normativ legitimitet for å skape bred aksept og tyngde.

- *Taktisk planlegging og kognitiv legitimitet:* Spesielt i forhold til det institusjonelle (da gjerne kommunen som aktør) er det igjen viktig å skille mellom planleggingen i samfunn og i organisasjoner. Som eksempel bruker Amdam (2011) følgende: "Til den taktiske samfunnsplanlegginga høyrer arealdelen av kommuneplanen. Planprosess, form og innhald til denne er klart definert i plan- og bygningslova. Ein vedteken arealdel er juridisk bindande og er dermed utstyrt med regulativ legitimitet. I tillegg kan ein rekne regionale, kommunale og lokale handlingsprogram til denne delen av planlegginga." (Amdam 2011, s. 69) Som planleggingsform er taktisk planlegging fokusert på kortsiktig ressursinnsats for å nå konkrete strategiske mål. Det er snakk om interesser. Den er som Amdam slår fast mer detaljert og gjennomføringsorientert, og ikke bare et verktøy for å påvirke retning i utviklingen, men er mer eller mindre bindende. En areal eller reguleringsplan som sitatet nevnte er i stor grad bindende med mindre samme autoritet som vedtok den aktuelle plan foretar endring eller justering. I dette møtepunktet er det forøvrig slik at det politiske maktapparat et samfunn inkluderer, har mye påvirkningskraft i slike sammenhenger, også når det gjelder privat og frivillig sektor. Gjennom markering av de diverse maktbasene som fungerer som aktører i et prosjekt kan aktører gjennom mange kanaler påvirke de politiske beslutningsprosessene. Slik kan det resultere i endringer i de formelle planene eller i ressursfordelende avtaler m.m. Taktisk planlegging er *ressursfordelende* planlegging. Det at frivillig sektor i Barbu-saken så markant har gjort seg til aktør (da særlig med tanke på Park 2) viser klare spor av taktisk planlegging også fra andre sektorer enn offentlig. Det å påvirke organisering gjennom taktisk planlegging med basis i kognitiv legitimitet, kan derfor i anledning kasus argumenteres for at er reell.
- *Operativ planlegging og pragmatisk legitimitet:* Den operative planleggingen er i hovedsak avhengig av pragmatisk legitimitet, som betyr en sterk sammenheng mellom nytte og gjennomførbarhet. Med det mål å fremme produktivitet og god ressursutnyttelse gjennom styring av produksjon, representerer dette krysningpunktet de mer fysiske synlige grepene som blir gjort i en plan- og utviklingsprosess. Amdam

(2011) deler i artikkelen sine erfaringer om at den strategiske planleggingen har en tendens til å lett få tilslutning på bakgrunn av at den blant annet uttrykker intensjoner om handling. Det som i tillegg til andre nevnte områder skiller den operative planleggingen fra den strategiske er ifølge Amdam (2011) at den ikke bare krever tilslutning, men skaper aktive forpliktelser til faktisk gjennomføring av handlingen og forutsetter juridisk bindende former for samarbeid (og dermed også den legale legitimiteten). Videre skriver han at slike bindende former for samarbeid (kontrakter) krever en oppfatning av nytte, og at planlegging over tid medfører mer realistiske mål og større forpliktning til handling. Det siste er i stor grad overførbart til Barbu-caset. Dette med planlegging over tid (som absolutt kan sies å ha funnet sted omkring prosjektområdet) har også ført til større forventninger og forpliktelser til eventuelle handlinger. Det som virker som et logisk argument i denne sammenheng, er da at kvaliteten på øvrige planleggingsformer (som gjerne kommer tidligere i utviklingsprosessen) har mye å si for kvaliteten til den operative planleggingen. Ettersom det operative med sin basis i nytte og resultat nettopp har med ferdigstillelse å gjøre kan man vise til påstanden om at ‘et godt resultat forutsetter en god prosess’. Mer konkret i forhold til operativ planlegging og kost-nytte-perspektivet, kan man dra frem begge som argument i en konkluderingsrunde. Dersom prosjektet har kommet ut greit økonomisk, er den ene delen oppnådd. Og om man i et samfunnsperspektiv kan argumentere for at prosjektet vil være til nytte for kommunesamfunnet generelt, er den andre delen oppnådd. Dersom begge disse stemmer, kan man (satt på spissen) si at pragmatisk legitimitet er oppnådd.

Det er viktig å legge til at kasus er samfunnsutvikling med flere involverte aktører og det dreier seg ikke bare om det offentlige. Det er da desto vanskeligere å skille mellom konkrete planleggingsformer som ‘faser’ i en slik kompleks situasjon. Man må derfor etter beste evne prøve å skille teoretisk mellom noe som i realiteten krysser inn i hverandre.

Instrumentell rasjonalitet

I denne logikken ‘framstår kommunar som ein del av styringsverket og intervenserer med legal eller legitim makt i utviklingsprosessar i samfunnet og i eigne organisasjonar med meir eller mindre godt dokumenterte samanhengar mellom mål og middel.’ (Amdam 2011, s. 51)

Videre skriver han at etter instrumentell logikk, vil kommuneplanlegging ha legitimitet med grunnlag i planleggerens ekspertmakt i tillegg til kommunens og kommuneplanleggingens

formelle posisjon. I en slik sammenheng forklarer han at kommunen opptrer som en del av det som kalles *government*.

Government refererer til den formelle, institusjonelle strukturen hvor autoriteter tar valg og styrer i en moderne stat (et moderne demokrati). (Amdam 2005). I boken uttrykker han at begrepet er vanskelig å oversette direkte til norsk, men at en mulig oversettelse for government kan være forvaltningsorganisasjon. Instrumentell rasjonalitet har mye til felles med government-begrepet. Som nevnt tidligere var government-styring mer eller mindre samfunnsdekkende før markedsliberale moderniseringsreformer (som f.eks. New Public Management) gjorde endringer i og fragmenterte det tradisjonelle statsapparatet/forvaltningshierarkiet. Etter governance ble mer utbredt i anledning forvaltning og styring av offentlige goder og tilbud, ser man gjerne mest government-styring innen avgrensede deler av statsapparatet og internt i forvaltningshierarkiet/forvaltningshierarkiene.

Det kan hevdes at den instrumentelle logikken i dagens samfunnsutvikling er mer eller mindre dominerende, og at mye av "den nye skolen" i utdanningssystemet handler om å supplere med passende mengde kommunikativ logikk for å avbalansere dette. Likevel er det viktig å ta i bruk begge rasjonaliteter ettersom de helt klart har sine roller å spille i en plan- og utviklingsprosess. Det instrumentelle aspekt er nyttig og effektivt i forhold til å etablere formelle rammer, sette grenser i forhold til tid og ressurser, og gjennomføre visse deler av prosessen som er knyttet til legale hensyn og fysisk gjennomføring og resultatevaluering. Offentlig administrasjon har mye erfaring og gode kunnskaper i forhold til instrumentell logikk og styring, men virker å behøve mer av den kommunikative for å møte aktuelle utfordringer.

Kommunikativ rasjonalitet

“I den kommunikative logikken framstår kommunar som ein regulator og tilretteleggjar for at nye erkjenningar og nye handlingar kan vekse fram i ein integrert prosess som medfører at mange aktørar deler oppfatningar om ønska mål og middel, og saman utgjer den makta som skal til for å gjennomføre tiltak og endringar.” (Amdam 2011, s. 59)

Han forklarer videre at i den kommunikative rasjonaliteten er det prosessen i seg selv som må fungere som bidrag til å skape legitimitet, altså det er effektene, produktene og prestasjonene av og i prosessen som avgjør. Følgende, har kommuner i denne formen, behov for å samarbeide i større grad med andre aktører, det være seg privat og frivillig sektor, samt andre offentlige aktører. Slike samarbeid blir gjerne kalt *governance*.

Governance handler om samarbeid mellom offentlige og ikke-offentlige organisasjoner. Dette kan på norsk mulig oversettes med samstyring. (Amdam 2005). Governance kan således sees i sammenheng med kommunikativ rasjonalitet.

Den kommunikative logikken er i fremmarsj, særlig faglig i planleggerutdanningen og er først og fremst en systematisk måte å inkludere bottom up-påvirkning i planprosessene på, som et verktøy for å lufte ideer og øke mulighetene for å komme til enighet, samt skape gode løsninger basert på kollektive meninger. Ved å benytte seg av en passende blanding av instrumentell og kommunikativ logikk vil man kunne effektivisere og heve kvaliteten på både prosess og resultat, og ende opp med færre bremses i prosessene, minste økonomiske utgifter grunnet forlenget tidsperspektiv og i større grad unngå løsninger som ikke henger sammen med den kollektive meningsdannelse.

Governance i byutvikling – annen forskning

Vabo og Røiseland (2008 B) definerer på s.91 governance som følger:

“Den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening.”

“Fremveksten av nettverksmekanismer får konsekvenser for bruken av regulative virkemidler som tradisjonelt anvendes innenfor myndighetshierarkiet. Det er imidlertid lite som tyder på at nettverksmekanismenes inntreden fortrenger reguleringsmyndigheten som styringsinstrument.” (Røsnes 2005, s.94)

Som nevnt i innledningen er governance i Norge, mulighetene og utfordringene det medfører velkjent innad i planlegging, statsvitenskap og den samfunnsvitenskapelige fagkretsen. Særlig etter tusenårsskiftet har flere aktuelle problemstillinger blitt drøftet i forskningstidsskrifter og annen faglitteratur (Jf. Fimreite (2005), Røsnes (2005), og Vabo og Røiseland (2008 A og B)) Summen av denne forskningen er, satt på spissen, at vi som land og samfunn (med særlig overføringsverdi til andre nordiske land med lignende sosialdemokratisk styresett) har endt opp med ett system, en fordeling av makt, interesser, innflytelse og utviklingskultur, som (da i dette tilfellet i forhold til samfunnsplanlegging) har gjort tradisjonelle, rent instrumentelle metoder for styring og planvirksomhet akterutseilte. Vi behøver å inkludere nye faglige verktøy i den samfunnsvitenskapelige verktøykassen vi bruker i samfunnsutviklingen for å hankses med de utfordringene vi har i dag, slik at vi kan styre og planlegge etter beste evne og praktisere utviklingsarbeid med høy kvalitet i tråd med det samfunnet forventer, ønsker og har

krav på. Behovet for dette virker å benektes av fåtallet (også innad i offentlig administrasjon), men å faktisk få dette inn i den kommunale praksis virker å gjenstå.

“Kommunene er ikke i samme grad som tidligere i stand til å prioritere midler til kommunale byutviklingskostnader, for bygging og oppgradering av fellesinnretninger. I økende omfang er dette kostnader planmyndighetene søker å få dekket gjennom betingelser som blir stilt for godkjenning av prosjektforslagene.” (Røsnes 2005, s.94)

Vabo og Røiseland (2008 A) tar på s.417 opp deler av problemene samstyring fører med seg. Det nevnes demokratiske utfordringer gjennom manglende innsyn/gjennomsiktighet. Det vises også til dansk forskning som argumenterer for at allmennhetens innsyn og politisk representasjon er to helt sentrale faktorer som kan heve samstyringens demokratiske aspekt. Dette er noe som kan oppnås ved kommunikative strategier.

“Mer utstrakt bruk av nettverksmekanismer kan altså sies å representere det vesentligste tilfang av virkemidler for å håndtere den nye situasjonen.” (Røsnes 2005, s.95)

Nettverksmekanismer brukes hyppig i dagens samfunnsutvikling, men det er igjen lite som tyder på at tilpasningen av styringsmetoder, styringslogikk og planlegging enda er tilstrekkelig tilpasset. “...som en følge av gjensidig avhengighet mellom aktørene, vil felles beslutninger måtte basere seg på *diskurs eller forhandlinger*, eller begge deler. Ved samstyring er det derfor andre styringsvirkemidler enn de som er basert på tradisjonell hierarkisk autoritet og makt som tas i bruk” (Vabo og Røiseland 2008 B, s.91) Bruken av styringsvirkemidler og påfølgende legitimitetstilstand vil være en sentral del av analysen som følger i senere kapitler. Dette for å få en indikasjon på hvorvidt det tas i bruk riktige styringsverktøy i kasus, som et eksempel på dagsaktuell samfunnsutvikling i et governance-landskap.

Fimreite (2005) omtaler hvordan meta-styring kan foregå på ulike måter. “Danske forskere, som kanskje er de i Skandinavia som har jobbet mest med dette, argumenterer for at man for det første kan styre nettverkene gjennom ramme-styring og incitament. Mål og resultatkrav blir et verktøy i en slik styring. Nettverkene kan også styres gjennom det danskene kaller «*diskursive fortellinger*».” (Fimreite 2005, s.47) Formålet med dette vil være å sosialisere nettverksaktører inn i den demokratiske tradisjon. “Demokratisk kultur blir et verktøy i en slik styring. For det tredje kan nettverkene styres direkte. Veiledning og støtte blir verktøy i denne typen styring. Verktøyenes siktemål er altså å sikre at nettverkene introduseres til den tidligere omtalte demokratiske logikk, og lever opp til demokratiske

kriterier som åpenhet, synliggjøring av ansvar og til sist ansvarliggjøring.” (Fimreite 2005, s.47)

Vabo og Røiseland (2008 A) presenterer på s.417 det de kaller samstyringens paradoks: ‘‘På den ene siden handler politikk og offentlig styring i stor grad om å overkomme konflikter og interessenmotsetninger, på den andre siden framstår konflikt mellom partene som det største hinderet for vellykket samstyring. Samstyring er med andre ord ikke åpenbart effektivt og anvendelig for å løse kollektive problem. Det kan hevdes at samstyring er en utpreget «godværsstrategi», og at vi mangler både erfaring og systematisk kunnskap om hva som skjer når det blåser opp.’’

Siste sitat mener jeg kan hevdes å oppsummere viktigheten av alternative, kommunikative metoders innpass i planprosesser og samfunnsutviklingspraksis. Vi opererer i en governance/samstyringsverden og driver utvikling i et governance-samfunn. Vi trenger tilpassede strategier.

Aktørspill: Makt

Aktørspillet og maktforholdene som medfølger i en samfunnsutviklingsprosess er et komplekst tema, men samtidig er forståelsen av dette nøkkelen til å løse mange problemer. En enkel definisjon av makt kan se slik ut: *A får B til å gjøre noe B ellers ikke hadde gjort.*

I et tilfelle som Barbu-prosjektet er det forøvrig flere involverte parter enn henholdsvis A og B, men det illustrerer likevel et viktig poeng: Aktører og påvirkningskrefter fra både offentlig, privat og frivillig sektor, så vel som media og sivilsamfunnet i seg selv er med å forme prosjektet, planleggingen og gjennomføringen av det hele. Det som umiddelbart følger av spørsmål er da om disse maktbasene til en viss grad er en bremsende effekt på prosjektet om ikke håndtert på riktig måte. Dersom det utvikler seg en prosesskultur hvor makten mellom tunge aktører er mer eller mindre likestilt, vil det kunne danne muligheten for at de ‘‘nuller hverandre ut’’. Altså at den enkelte maktbase bruker sin makt i fall prosessen tar en retning som strider mot eget standpunkt eller som ikke reflekterer deres meninger og visjoner.

Kommunen sitter forsåvidt i en formell maktposisjon, med fullmakt til å lage arealplaner og regulere hva forskjellige tomter skal brukes til, men bare etter at dette er vedtatt av kommunestyret. De kan i prinsippet bygge det de vil på kommunal grunn så lenge de folkevalgte godkjenner planene for det. Men med de private og frivillige kreftene inne i bildet, deres muligheter til å benytte seg av klageinstanser og danne politiske allianser, hvordan ser maktbildet egentlig ut?

Steven Lukes (1974) presenterer i sitt arbeid tre syn på makt som han deretter sammenligner med hverandre. Her følger en oversikt over disse tre:

En-dimensjonalt syn på makt

Fokus på

- a) Oppførsel
- b) Beslutningstaking
- c) Nøkkelemner/problemer
- d) Åpen observerbar konflikt
- e) Subjektive interesser, sett som politiske preferanser som resultat av politisk deltakelse

To-dimensjonalt syn på makt

(Kvalifisert) kritikk av atferdsmønstre

Fokus på

- a) Beslutningstaking og ikke-beslutningstaking
- b) Emner og potensielle emner
- c) Overserverbare (åpne eller fordekte) konflikter
- d) Subjektive interesser, sett som politiske preferanser eller misnøye

Tre-dimensjonalt syn på makt

Kritikk av atferdsmønstre

Fokus på

- a) Beslutningstaking og kontroll over politisk agenda (ikke nødvendigvis gjennom beslutninger)
- b) Emner/issues og politiske emner/issues
- c) Observerbare (åpne eller fordekte) og latente (eksisterende, men ikke utviklede) konflikter
- d) Subjektive og reelle interesser

Deretter beveger Lukes (1974) seg over i et kritisk perspektiv og drøfter sterke og svake sider ved de tre nevnte synene på makt.

Om det *en-dimensjonale* synet på makt blir følgende trukket frem:

Ved å studere og forsøke å påvirke skapelsen av viktige avgjørelser og beslutninger i samfunnet gjennom det en-dimensjonale synet på makt, risikerer man å ta over beslutningsprosessen og reprodusere den samme eventuelle skjevheten i det systemet man studerer. Dette fordi at synet unngår å ta hensyn til viktige elementer i maktspeillet. Lukes (1974) refererer til Dahl, og hevder at man kan si mye om mangfoldet av beslutningstakende makt ved å analysere beslutninger i tilknytning til byutvikling. Videre står det at de aktuelle emnene/delsakene i utviklingen gjerne kan være uavhengige av hverandre, og følgende, at ulike individer utøver makt i forskjellige områder, som igjen underbygger et argument for at det neppe kan eksistere en enerådende gruppe individer eller en elitegruppe som har styring over hele spekteret av emner som til sammen utgjør utviklingen i sin helhet.

I Norge har vi juridiske retningslinjer når det gjelder makt og rettigheter som i stor grad fordeler myndighet til å ta beslutninger i situasjoner som angår samfunnet. Eksempelvis at planer som kommunen, private utbyggere eller frivillige organisasjoner produserer må vedtas i et bystyre av folkevalgte. Likevel er den politiske beslutningsmakten påvirkbar.

Det er lett å si seg enig i at en analyse av beslutninger tatt i et byutviklingsprosjekt kan si endel om involverte maktbaser, men om det er en tilstrekkelig fremgangsmåte/analytisk redskap for en så kompleks prosess er diskuterbart.

Individer og faglige eliter har muligheten til å handle separat i retning akseptable avgjørelser, men de kan også handle samlet eller ikke i det hele tatt, og slik holde ‘uløselige’ emner ute av politikken. Dette kan føre til at systemet forhindres i å bli tilstrekkelig mangfoldig og dynamisk. Det er ikke uvanlig at politikere eller offentlig personer velger å satse på saker som fører med seg mindre motstand. På denne måten kan de opprettholde sin popularitet, og om folkevalgt, øke muligheten for å bli gjenvalgt. Det er også reelt at den politiske beslutningsmyndigheten bøyer seg for de som roper høyest når det kommer til demonstrasjoner mot planer og eventuelle andre beslutninger som forhindrer visse samfunns/interessegrupper å få sin vilje. Men hva så med de langsiktige løsningene som til tider krever upopulære avgjørelser? Hva så med de viktige problemene det er stor uenighet rundt? Og hva så med de mer skjulte elementene i et maktspill?

Dersom man bruker det en-dimensjonale synet på makt, fokuseres det i hovedsak på beslutningstaking, men utelukker samtidig muligheten for å ta i betraktning ikke-deltakelse og unngåelse av emner og problemer.

I denne sammenheng avanserer det *to-dimensjonale* synet på makt merkbart.

Det to-dimensjonale synet på makt åpner for å avdekke også inaktivitet og unngåelse av saker/problemer/emner i den samfunnspolitiske arena. Ved å bruke gitt syn eller analytisk fremgangsmåte kan man si noe om eventuelle kalkulerte måter å beholde makten på (da særlig i henhold til avhandlingens kasus, gjennom å unngå at noe bli politisk uhåndterbart).

Når det kommer til beslutningstaking og ikke-beslutningstaking, kan man eksemplifisere det ved å se på (hypotetiske) situasjoner på lokalt nivå. Eks: En kommune har mye gjeld, men akter likevel å gjennomføre en opprustning av skolesystemet ved å bygge en ny, stor skole som kan romme elevene ved tre gamle, nærliggende skoler. Uten å forhøre seg tilstrekkelig angående nedleggelse av gamle skoler ved den nye skolens ferdigstilling, bestemmes det at den nye skolen skal være stor nok til å romme elevene fra alle tre. Samfunnet gleder seg over bygging av ny, stor skole, men ingen bindende forpliktelser er gjort i sammenheng med å legge ned øvrige skoler ved ferdigstilling. Så nærmer den nye skolen seg ferdigstilling og saken om å legge ned de gamle kommer på dagsorden. Det mobiliseres stor motstand i lokalsamfunnene rundt de gamle skolene, og lokal offentlig myndighet mislykkes i å legge dem ned. Den nye skolen blir tatt i bruk, men med tomme klasserom i halvparten av bygget. De gamle skolene fortsetter å være en offentlig utgift.

Slike situasjoner har unektelig blitt påvirket av ikke-beslutningstaking i tillegg til beslutningstaking, og makten har skiftet hender. Ved å i tillegg se på de avgjørelsene som har blitt satt til side eller blitt unngått på bakgrunn av risiko for tap av makt (som i et bystyre er det samme som popularitet), blir bildet et helt annet.

Mye av dette har også overføringsverdi til samfunnsutvikling og planlegging. Makten og påvirkningskraften kan være stabil hos en eller flere parter helt til uunngåelige avgjørelser tilslutt må tas og eller kompromiss inngås. Visjoner for et område kan samle mange om en sak. Si at tre slike visjoner er tilstedeværende knyttet til tre sektorer; kommunen ønsker en ting, næringslivet en annen og lokal bebyggelse en tredje. Det planlegges, skisseres, mobiliseres og holdes møter på hver kant, men når avgjørelsene skal tas, planene vedtas og områdene reguleres braker det hele sammen i en prosess hvor hver part har blitt så glad i egen visjon at det er store problemer med å finne en god løsning. Makten blir satt på prøve. Her er det to-dimensjonale synet på makt aktuelt – slike prosesser formes i stor grad av når ting tas opp til debatt, når beslutninger tas og når de unngås.

Det *tre-dimensjonale* synet på makt fører ytterligere med seg et viktig element for å forstå maktspill: Nemlig kontroll over politisk agenda.

Dersom man tar for seg en samfunnsutviklingsprosess og ser på beslutninger tatt, beslutninger unngått, samt påvirkning av politisk agenda, vil man sitte igjen med et mye klarere bilde av det reelle aktør/maktsillet som foregår.

Lukes (1974) stiller også spørsmålene: Hva er maktutøvelse? Hva vil det egentlig si å utøve makt?

En veldig enkel definisjon kan være: A får B til å gjøre noe B ellers ikke ville ha gjort.

Men si at A er i en situasjon hvor A ikke i utgangspunktet er i posisjon til å påvirke B. Da må A mobilisere og/eller alliere seg med eller danne en annen signifikant part. Samlet vil da A og A være i stand til å påvirke B til å endre sin kurs. Da har makt blitt utøvd. La oss kalle denne prosessen X.

Likevel er det ikke i alle situasjoner gitt at A får B til å gjøre som A hadde planlagt ved å utføre X. Muligheten er der for at B utfører X mot A som en kontra-reaksjon, og grunnlaget for makt igjen går i balanse. Da kan dette gå runde på runde uten løsning med mindre situasjonen blir håndtert på en annen måte.

I plan- og utviklingsarbeid er det således viktig å ta tak i slike mekanismer på et tidlig stadiet for å påvirke prosessen i retning konstruktiv fremgang. Tidlig dialog, informasjon og oppretting av felles plattform for samarbeid kan i teorien legge en sterk demper på maktkappløp mellom aktører eller grupper.

Falleth, Saglie og Hanssen (2010) konkluderer på s.67 følgende om makt og medvirkning i urban reguleringsplanlegging:

“ Den nye arbeidsdelingen har skapt en ny planleggingspraksis med nye arbeidsformer og nye formelle og uformelle kontaktmønstre. Private reguleringsplaner har medført nye kommunale prosedyrer i planleggingens tidlige fase. I denne fasen er aktørene i all hovedsak begrenset til fagmyndighet og markedsaktør. Markedsaktørene har ansvaret for medvirkningen i denne tidlige fasen, men slik medvirkning skjer bare i begrenset grad. I enkelte tilfeller er også medvirkning brukt strategisk for å vinne politisk velvilje.

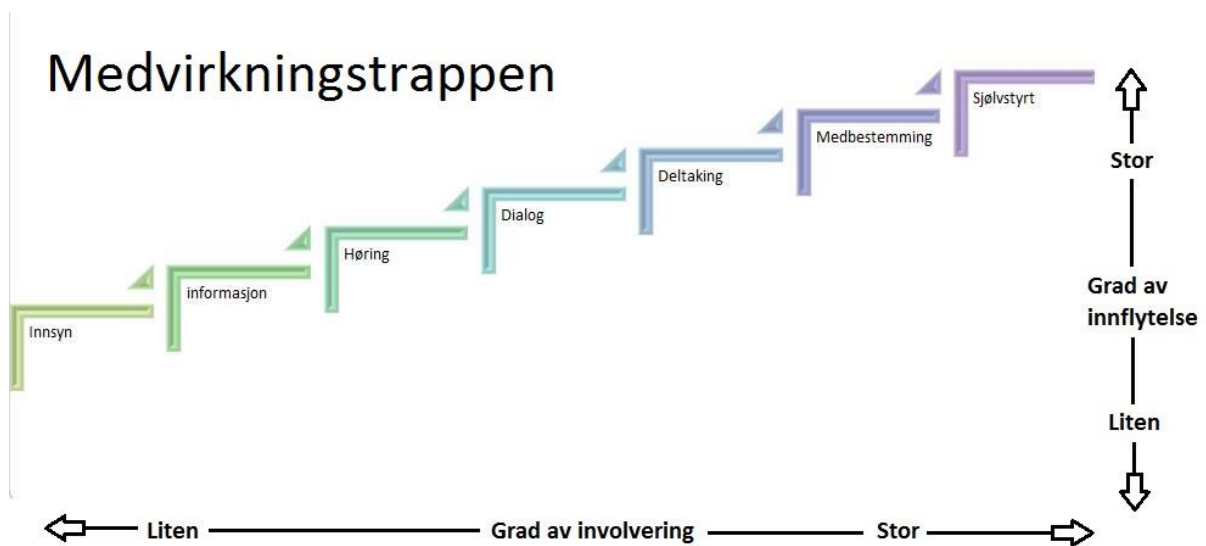
For lokalsamfunnet har dette skapt et behov for å styrke sin posisjon. Vi ser at lokale organisasjoner institusjonaliseres gjennom formelt samarbeid og sammenslåing. De lokale

organisasjonene framstår dermed som sterkere interesseorganer enn tidligere, og de kan ikke lenger defineres som lokale og smale protestaksjoner.’’

Medvirkningstrappen – en skala for inkludering og deltakelse

I offentlige planprosesser skal det være en høy grad av medvirkning. Dette er et redskap for borgere, organisasjoner og andre interesser i forhold til å bidra til, kontrollere og ta del i prosjekter og arbeid som angår offentligheten. Det er også forankret i Plan- og bygningsloven. Medvirkning er et godt steg i riktig vei dersom moderne planlegging og offentlig styring skal klare å tilpasse seg den governance-pregede situasjonen vi er i dag, men det er likevel et stykke igjen. Det er få konkrete krav til hvordan medvirkningen skal foregå, og uavhengige forvaltningsorganer overlates til å definere store deler av bruken og anvendelsen av medvirkning selv. Det som behøves er riktig og konstruktiv anvendelse av medvirkning i plan- og utviklingsarbeid i samfunnet, og det er uenigheter rundt relevansen og bruken av det. Et av poengene det ønskes å bidra med i denne avhandlingen, er å få frem hvor givende medvirkning potensielt kan være dersom anvendt korrekt, og hvor bremsende det kan være på prosessene dersom anvendt feil. Dette tas også videre opp i analysen.

Figur 4.3 - Medvirkningstrappen



(Kilde: Farner 2011)

Figuren viser *Medvirkningstrappen*. Den er et verktøy for å sette ord på og evaluere hvor stor medvirkning en prosess, et møte, en workshop eller et prosjekt har. På det nederste trappetrinnet finner vi innsyn. Dette er da laveste medvirkningsnivå (og er for øvrig også en

lovbundet rettighet i offentlige prosjekter som angår samfunnet). Det øverste trappetrinnet, og da høyeste medvirkningsnivå er selvstyring.

“Det at berørte innbyggere og de som skal gjennomføre planene, får være med på å planlegge eller godkjenne opplegget for planprosessen, skal bidra til at de opplever fremgangsmåten som legitim. Dette skal igjen styrke resultatets legitimitet, antas det.” (Farner 2011, s. 22)

Farner 2011 skriver videre på side 23 at en forutsetning for vellykket medvirkning er at det på forhånd er avklart hvilket mandat de involverte har. Det er viktig at de oppmøtte er informert om rammebetingelser og vet hvorfor de er der og hva deres rolle vil være. Er man innkalt for å informeres, for å bidra med meninger som ledelsen kan vurdere, eller er det snakk om nærmere dialog og innflytelse på planleggingen? “...skal man faktisk få være med på å avgjøre hva som skal bli administrasjonens forslag overfor politikerne?” (Farner 2011, s. 23)

Farners 2011 poeng er ikke at medvirkningen nødvendigvis bør foregå høyest mulig opp i medvirkningstrappen, men at det må være avklart hvor i trappen man opererer på gitt tidspunkt.

Forventningsavklaring er en stor og viktig del av medvirkningsarbeid. Dersom et møte er lagt opp til informering, men deltakerne forventer medbestemmelse, er det hele dømt til å ta en annen retning enn planlagt og vil sannsynligvis gi dårlige resultater. Ut ifra Farners 2011 medvirkningsteori kan informering og forventningsavklaring trekkes frem som to umiddelbare faktorer det er viktig å prioritere dersom man skal lykkes.

Relevanstabell – sammenheng mellom teoretiske begreper og kasus

Tabell 4.4 – Teoretisk relevanstabell

<i>Teori</i>	<i>Kasus</i>	<i>Relevans</i>
Planleggingsteori (generelt)	Barbu-prosjektet	Bidra til innsikt i setting, analytisk innfallsvinkel. Hjelper med å dele kasus opp i analyserbare deler og vise viktigheten av moderne planteori i forhold til dagsaktuelle utfordringer.
Legitimitetsteori (generelt)	Planprosesser og utviklingsarbeid	Snevrer inn det teoretiske blikket mot utvalgte perspektiver og deler av samfunnsplanleggingen. Skaper en måte

		å forstå seg på aktuell problematikk i praksis.
Institusjonell planlegging og legal legitimitet	Kommunen som planlegger. Overordnet styring. Arendal kommune som prosjektleder.	Kommunen som planmyndighet og prosjektadministrator. Overordnet planlegging – meta-governance. Legitimitet i formell posisjon og lovverk. Tidlig planfase + kontinuerlig kontroll.
Strategisk planlegging og normativ/moralsk legitimitet	Prosjektets store utviklingslinjer. Visjonsplanlegging. Aktuelle aktører som visjonærer.	Aktørspill og planlegging fra flere hold. Politikk, administrasjon, markedskrefter og frivillig sektors involvering i og påvirkning av prosjektets grove trekk og retning. Påfølgende tidlig planfase og viktig avgrensingsverktøy. Legitimitet i kollektiv norm og moralsk medhold.
Taktisk planlegging og kognitiv legitimitet	Ressursfordelende og mer konkret planlegging. Fordeling og plassering av bygg og arealer på Kunnskapshavna og i Barbubukt.	Fordelingen mellom boliger, næringsarealer og fellesområder. Areal og reguleringsplanlegging. Forpliktelser til, og signaler om handling. Midtliggende planfase. Forhandlinger. Viser resultater av aktørenes involvering og innflytelse. Legitimitet i kulturelle og samhandlingsmessige forhold, ryddighet og rettferdighet.
Operativ planlegging og pragmatisk legitimitet	Kontrakt og gjennomføringsfase. Fysiske endringer. Ferdigstillelse og gjennomføring av planer på Kunnskapshavna og i Barbubukt.	Juridisk bindende vedtak og avtaler. Faktisk fysiske tiltak. Ferdigstillelse. Sen planfase. Forpliktelse til og gjennomføring av handlinger. Legitimitet i kost/nytte.

Instrumentell rasjonalitet	Tradisjonell styringskultur. Government.	Kommunen som forvaltningsorgan. Tradisjonell rolle. Formell posisjon. Styrer etter lov.
Kommunikativ rasjonalitet.	Moderne styringskultur. Samstyring/Governance. Nettverk og aktørmangfold.	Kommunen som prosjektleder og medaktør/forhandlingsfører. Samhandlingsbasert rolle. Uformell posisjon. Styrer etter dialog, med informasjon og debatt.
Governance i byutvikling	Kommunesamfunnet som system og arena. Dagsaktuell status.	Viser dagsaktuell situasjon. Forklarer kompleksitet. Konkretiserer nyanser. Tar opp relevante utfordringer mellom det tradisjonelle og moderne. Ser kasus opp mot større sammenhenger. Aktualitet/gyldighet.
Aktørspill: makt	Interesse og aktørmangfold. Arendal kommune (politikk, adm.), næringsliv, utbyggere, velforeninger, øvrige etater.	Maktscenarier. Allianser. Maktbalanse.
Medvirkningstrappen	Involvering og inkludering i planarbeid og prosjekt.	Måleinstrument for oppfatningen av involvering og innflytelse. Brukes riktig kommunikativ praksis? Workshops, folkemøter, informasjonsmøter, høring m.m.

5. Empirisk gjennomgang

Empiri-kapittelet forholder seg til forskningsspørsmål 3: *Hva mener et utvalg av sentrale aktører om måten prosjektet har foregått på, hva er deres rolle, standpunkt og deres erfaringer- og oppfatninger av gjennomføring av planer?*

I dette kapittelet vil sammendragene av dybdeintervjuene bli lagt frem systematisk (Jf. vedlagt intervjuguide.) Forskers/forfatters kommentar følger i kapittel 6. Spørsmål i intervjuguiden som ikke ble benyttet eller mangler sammenligningsverdi vil bli utelatt (Dvs. spørsmål som går på formulering av tittel og eventuell ytterligere anonymisering. Disse svarene kommer frem automatisk ved måten aktørene/informantene blir nevnt/referert til i teksten). På hvert spørsmål fra intervjuguiden vil svarene bli ramset opp i samme rekkefølge som intervjuene tidsmessig fant sted. Dette fordi det gir en mer naturlig fremstilling og fordi det i visse tilfeller ble dradd frem eksempler som ble kontra-kommentert fra et annet ståsted i neste intervju.

Spørsmål 2

Hva har vært/er din/deres rolle i utviklingsarbeidet på Kunnskapshavna og Barbu bukt?

Journalist i Agderposten

Å observere og referere til det som skjer både på papir og nett om fremdriften og de stopp-punktene som har funnet sted.

Kommunalsjef Samfunnsutvikling

Ivareta planmyndigheten, stab plan og byggesak, ivareta plan og bygningslovs-dimensjonen i utviklingsarbeidet.

Ordfører i Arendal

Å være pådriver og beslutningstaker både som nestleder i kommuneplanutvalget og som ordfører i bystyret. Har vært med i alle disse prosessene de siste 8 årene, som opposisjonsleder og som ordfører i denne perioden. Det ble forøvrig mer og mer klart at vi måtte kombinere boligutbyggelse i området med næringsutvikling og grøntareal. Bystyret måtte da tilfredsstillende utbygger for å unnslipe erstatningsansvar fordi den opprinnelige reguleringsplanen som var laget nå måtte gi plass til park, i tillegg til å ta stilling til plassering av bedrifter som MacGregor.

Sjefsarkitekt i kommunen (/byplanlegger)

Har hatt tre roller: 1. Ansvar for å få igjennom en reguleringsplan for Barbubukt i bystyret. 2. Komme med ideer og skisser til utvikling av Kunnskapshavna del 3 (som fortsatt planlegges per 12.1.2015) 3. Vært med på detaljregulering av fellesarealer på Kunnskapshavna.

Representanter for Barbu vel (2 informanter)

Uttalt seg og vært delaktige i både Kunnskapshavna-prosessen og Barbubukt-prosessen gjennom engasjement knyttet til bydelsplan: Barbu som omfattet begge. Rollen har primært vært å ivareta interessene til bosatte i området. Vil også ivareta interessene til Arendals befolkning generelt.

Næringssjef i kommunen

Har vært prosjektkoordinator for Kunnskapshavna og ansvarlig for utbyggingsavtaler med Lassesen (utbygger) i Barbubukt. Har ikke vært prosjektansvarlig for Barbu Park.

Spørsmål 4

Har du noen umiddelbare tanker om hvorfor det har vært vanskelig å komme til enighet i utviklingsarbeidet i Barbu? (Da spesielt rettet mot Kunnskapshavna og Barbubukt)

Journalist i Agderposten

Det er et veldig sentralt område og en del av Arendal bysentrum. Området har historiske og arkitektoniske kvaliteter. Det bor mange ressurssterke folk med sterke meninger og interesser. Spesielt Barbubukt har vært diskutert lenge. I et såpass lite lokalbysamfunn som Arendal vil det da være vanskelig å få gjennomslag for store prosjekter i slikt et område når viljen er stor for å verne om den gamle bebyggelsen. Dette ligger i bunn uansett hva slags kvaliteter som ligger i prosessen. Det klassiske ny-by-problemet: gammel bebyggelse skeptisk til ny. Politikere og utbyggere er informerte om at slike prosjekt bør inneholde effektiv arealutnyttelse og høye bygg, som igjen strider mot meningene hos den originale bebyggelsen. Om man bygger høyt og konsentrert, tar man mindre utsikt fra de i bakgrunnen. Dette er tatt opp som et argument i politikken. Upopulære valg er skummelt for politikerne. Folk er lei av at Barbusaken er en uløst gjenganger. Demokratisk utfordring. Et relativt lite fåtall har en veldig sterk innvirkning på saker i lokalpolitikken.

Kommunalsjef Samfunnsutvikling

Kjernen i dette handler om hvor mye man kan utfordre det tradisjonelle bybildet og kulturhistoriske uttrykket som innehar mye av områdets identitet. Det er enighet om hva kulturhistorien er, men uenighet rundt hvordan den best skal ivaretas når noe nytt skal utvikles. Hvor balansegangen skal gå mellom bevaring av det tradisjonelle og etablering av det moderne og nye. Det er sterke interesser på banen og man mobiliserer etter beste evne for å fremme sitt syn, og det har blitt mobilisert veldig inn mot det politiske miljøet. Det er dette som har gjort at det har blitt vanskelig. Jo nærmere vi kommer en bystyrebeklutning på en reguleringsplan, desto sterkere blir engasjementet. I noen situasjoner har dette engasjementet blitt så sterkt at politikere har valgt å trekke seg og latt være å vedta planen.

Kravene til effektiv utnyttelse av areal i moderne utbygging er store. Dersom planer for effektiv utnyttelse i form av å bygge relativt lavt over alt hadde gått igjennom, ville ingen mistet utsikt, men da parforkjemperne kom på banen var det i teorien naturlig at de bygningene som skulle inngå i området ble planlagt desto høyere.

Ordfører i Arendal

I Barbubukt var det et betydelig antall interesser involvert. Vi begynte å lytte mer og mer til Barbu vel og parkaksjonen. Kunnskapshavna har vi hatt relativt lite diskusjon om bortsett fra høyden på leilighetene over Eurekabyggene. Den største utfordringen for Kunnskapshavna var økonomien i det og hvordan det skulle finansieres slik at det ikke kostet kommunen for mye.

Sjefsarkitekt i kommunen

Kjernen av problemene i Barbubukt er at det ikke har vært klarhet rundt hva de forskjellige sidene har ønsket for området. Man har også mange involverte interesser og endel som har vært bekymret for tap av utsikt til sjøen. Ved å lage planer, trækker man på tærne til folk, og da er det plutselig mange som vil være med å bestemme. Det har vært laget veldig mange planer og alternativer. Det ble også laget en felles plan for både Kunnskapshavna og Barbubukt, men da man innså at Barbubukt-delen ville ta lengre tid, inneholde flere konflikter og være vanskeligere å gjennomføre, delte man det opp i to prosesser for å få fremgang på Kunnskapshavna. Dette skjedde forøvrig før jeg kom inn i nåværende posisjon.

Representanter for Barbu vel

Mye kan nevnes. Det har vært et dårlig prosjekt. En dårlig ide. Mye har heller ikke vært forankret godt nok politisk eller i folket. Det har vært en rotete planprosess. Dilemmaet i en

småby er at flere av dem som investerer også sitter i politikken, dette er vanskelig å komme unna. Hvordan skal man da komme unna politiske beslutninger som gagnar en utbygger? Vi synes at mange av de beslutningene administrasjonen har tatt har vært uforståelige. De har invitert oss til medvirkning, åpne prosesser og deltakelse, også tar de beslutninger som er helt uforståelig i forhold til det "inputtet" de har fått gjennom disse medvirkningsprosessene. Også høringsprosessene føler vi har vært et spill for galleriet. Vi har skrevet side opp og side ned. Lagt mye arbeid i det, og det preller bare av. Ingenting av det vi har vært opptatt av finner vi igjen i administrasjonens innstilling til politikerne. Det virker som om de allerede har bestemt seg på forhånd. Da vil åpne møter og høringsprosesser ha liten effekt. Det står i loven at man skal ha slike prosesser, men vi opplever at de kun har dem fordi de må og at innspill som ikke går overens med planer ikke blir hørt. De åpne prosessene kom sent og hadde ingen betydning.

Næringssjef i kommunen

Det var opprinnelig en felles plan for hele området, men det ble etter hvert delt opp i to: Kunnskapshavna for seg selv og Barbubukt for seg selv. Prosessen rundt Kunnskapshavna har vært enklere. Jeg tror den har vært en ryddigere prosess. Naturlig nok har det her vært mindre konflikter ettersom Kunnskapshavna ligger foran en fjellvegg og ikke foran folk. Det er da færre nabointeresser. Det er flere som blir berørt av en utbygging inne i Barbubukt enn det er på Tollbodkaia. Det jeg tror kan være en årsak til at det har vært så mye konflikter i Barbubukt, er at selve planprosessen kom skjevt ut. Det er fordi daværende politisk ledelse skapte store forventninger og lovet mer enn de kunne holde i forhold til privat utbyggers planer. Lassesen (utbygger) gikk da i gang å planla i god tro på at dette var gjennomførbart politisk. Etter min vurdering begynte prosessen litt i gal ende. I oppstarten av arbeidet i Barbu var det daværende politisk ledelse som kjørte mange av prosessene, slik at administrasjonen var lite inne. Da hadde man ikke så god oversikt over de mulige snubletrådene som kunne komme.

Spørsmål 5

Hva har vært dine viktigste mål i utviklingsarbeidet?

Journalist i Agderposten

Å rapportere om det som skjer og forklare det til leserne og samfunnet. Har vært veldig opptatt av å slippe til både kritiske røster og budskapet til overordnede samfunnsplanleggere

som er opptatt av hva som tjener byen. Har prøvd å få frem en bredest mulig vinkling på utviklingen av området.

Kommunalsjef Samfunnsutvikling

De viktigste målene for min rolle har vært å finne ut av hvordan Barbu kan bli en ressurs inn i Arendals byutvikling på en positiv måte og bidra til vekst. Samtidig som vi skal ivareta den kulturhistoriske dimensjonen. Å finne en balansegang mellom disse to synene har vært min rolle. Både en meglerrolle og en pådriverrolle i forhold til å finne løsninger.

Ordfører i Arendal

Å komme frem til en god kompromissløsning. Jeg er opptatt av en god og sunn byutvikling. Vi skal skape et spennende bysamfunn og et attraktivt arbeidsmarked som skal vare lenge.

Sjefsarkitekt i kommunen

Å få forståelse for fremtiden og de utfordringene vi står ovenfor og samtidig skape vekst i området og liv i byen. Vi trenger mange mennesker, gode felles kvaliteter og sentrale arbeidsplasser for å holde liv i byen.

Representanter for Barbu vel

Vårt viktigste mål var opprinnelig å unngå å få høye bygninger i vannkanten foran en verneverdig bebyggelse. Ikke bare fordi noen kunne komme til å miste utsikt, men vi tror slik utbygging er en kortsiktig løsning i forhold til utfordringene i sentrum hvor lokalene tømmes m.m. Vi tror at politikere og administrasjonen er desperate for å fylle sentrum igjen og at de gjør nesten hva som helst i et forsøk på å møte disse utfordringene. Det er også muligheter for at politikere og maktpersoner er ute etter å sette fotavtrykk og etterlate seg "bautaer" i form av utbygging. Nå slår Høyre seg på brystet for at de har fått igjennom Barbu-saken i bystyret.

Næringsjef i kommunen

Å få realisert Kunnskapshavna, å få bygd ut arealer slik at vi har fått noe å tilby næringslivet for å sikre eksisterende og nye bedrifter vekstmuligheter i Arendal. Viktig å forhindre at de ikke føler seg tvunget til å flytte ut av regionen. Legge til rette for satsing på nyetablering og gründerskap.

Spørsmål 6

Har du noen tanker om eget standpunkt i saken, eventuelt fra før du ble en del av prosjektet?

Journalist i Agderposten

Forsøker så langt det er mulig å være mest mulig objektiv, noe som forøvrig bare er mulig dersom man er klar over egne personlige meninger. Altså – nei.

Kommunalsjef Samfunnsutvikling

Tror nok det hele bygger på et ønske om å få til utvikling og vekst i Arendal blandet med en genuin forståelse av at Arendal er noe spesielt og at identiteten er forankret i bygningsstrukturen og kulturhistorien. Utgangspunktet har vært å få fart på byen. Å bidra til å skape vekst.

Ordfører i Arendal

I utgangspunktet helte nok interessen mer mot utvikling i form av tett bebyggelse, men dette ble endret underveis og jeg så fornuften i å inkludere grøntarealer i det hele. Var mest involvert i prosessene på Kunnskapshavna på næringslivsfronten. Mindre involvert i Barbubukt. Lyttet mye til diskusjonen og var med på mange workshops.

Sjefsarkitekt i kommunen

Nytt kjøpesenter og kultur- og rådhus i sentrum har vist seg som effektive for å gjøre Arendal til et attraktivt sted og gitt sentrum et nytt landskap. Barbu har til nå sendt signaler som slumaktig. Dette er sjønære og sentrale områder med et fantastisk potensiale til å gi byen og de som kommer hit et nytt inntrykk. Byens lokaler tømmes og butikkene flytter. Ved å utvikle Barbu og Kunnskapshavna håpes det på å snu denne utviklingen. Mener vi bør engasjere oss rundt og få aktiviteten og menneskene tilbake til byen.

Representanter for Barbu vel

Ikke i utgangspunktet, men man våkner når forslag kommer på bordet som går på tvers av våre meninger.

Næringssjef i kommunen

Ble engasjert av rådmannen i 2006. Da hadde de allerede visjoner for hva dette området kunne brukes til. Det gikk jeg inn i med liv og lyst den gangen. Jeg har alltid hatt et brennende ønske om å bidra til utvikling i Arendal. Jeg hadde derimot ingen standpunkt på hvordan bygningene eller parken skulle måtte se ut før jeg begynte å jobbe med det.

Spørsmål 7

I hvor stor grad har kompleksiteten i dette utviklingsprosjektet ført til bremsen i fremgangen fordi det har blitt vanskelig å overføre kunnskap fra faglig (offentlige planleggere) og privat (utbyggere) hold til sivilsamfunnet?

Journalist i Agderposten

I liten grad. Tror ikke det har vært den største bremsen. Heller innholdet i de planene som har kommet frem i løpet av årene. Peker heller mot at viktigheten av gode illustrasjoner og skisser muligens har vært undervurdert frem til nylig.

Kommunalsjef Samfunnsutvikling

Ulike diskurser. Det er naturlig at en så stor utbygging i et område med så mange kulturhistoriske dimensjoner og mye gammel verneverdig trehusbebyggelse skaper konflikter. Vi har eller hatt ganske god oversikt over hva vi hadde med å gjøre. Det kan nok ha vært vanskelig fra kommunens posisjon å informere samfunnet om det innviklede prosjektet. I forhold til kommunikasjon har vi åpenbart kunne gjort det mye bedre. Vi har lært masse om kommunikasjon i denne prosessen. Hadde det vært i dag, så ville vi startet på en annen måte. Særlig i forhold til informasjon. Vi har sent i prosessen hatt gode erfaringer med å samle folk til møter hvor de diskuterer og legger frem sine syn. Tror forøvrig det ikke hadde blitt noe lettere om man startet med åpne prosesser tidlig, men deler av befolkningen hadde nok følt at de var bedre informert og skjønnte mer av hva som foregikk. Frontene hadde nok likevel blitt like sterke og de politiske beslutningene like kompliserte.

Ordfører i Arendal

Det å kommunisere blant annet det økonomiske aspektet særlig i Barbubukt-prosessen har vært veldig komplisert. Men for å få frem kompleksiteten i slike prosjekt forutsetter det også engasjement fra den tause befolkningen. Tror sluttproduktet kan bli veldig bra. Det har tatt mye tid, men mange endret seg i løpet av prosjektet. De som ble stemt inn i bystyret som et resultat av parkaksjonen hadde forøvrig en veldig løsningsorientert innstilling. Ingen av disse krevde park over hele området. De søkte kompromisser. Samfunnsmessig har dette vært en utrolig interessant prosess. Barbugruppen har vært spesielt sterk.

Sjefsarkitekt i kommunen

Det som har vært en brems har vært politikken. Kommunen har ikke vært tidlig ute med å kommunisere med samlet stemme hva som er best for området. Kompleksiteten ligger i at alle

alternativene har kommet på bordet som legitime alternativer selv om mange av dem egentlig ikke har vært gjennomførbare i realiteten. Jakten på stemmer har overgått det å ta et standpunkt.

Representanter for Barbu vel

Vi føler fra vår side at prosjektets gang har vært forutbestemt og at det har vært en faglig arroganse fra planleggerkanten. Møteledere unngår viktige spørsmål. Det innkalles til folkemøte, men all tiden blir brukt opp av prosjektledelsen slik at det ikke blir noe merkbar dialog. Det holdes foredrag. Å holde folkemøter er lovpålagt, men innholdet er relativt. Det er ett poeng. Vi føler at det holdes tilbake informasjon og at prosjektledelsen har prøvd å informere så lite som mulig for å sabotere medvirkningen. De store linjene har nok folk fått med seg, men detaljene i planarbeidet har nok ikke kommet frem til folk flest. Tror nok ikke kommunens prosjektledere og planleggere har trengt å kommunisere stort i fortiden for å få igjennom det de ville.

Nærings sjef i kommunen

Ja, det har vært vanskelig. En ting er at det har vært vanskelig ovenfor innbyggerne, men det har også vært vanskelig ovenfor politikerne. Det er en lærdom. Hvordan man går frem. I forbindelse med Kunnskapshavna del 3 (under planlegging), ha vi sett at politikerne har blitt mye mer våkne i forkant, altså før de sender en reguleringsplan ut på høring, vil de nå være mye sikrere på innholdet. Jeg tror det har vært en god læringsprosess for oss alle. Det har blant annet ført til bedre dialog mellom administrasjonen og politikken før presentering av forslag i bystyret.

Spørsmål 8

Har du noen tanker om hva som kunne bidra til å løse slike problemer?

Journalist i Agderposten

Dersom planleggere hadde gitt signaler til utbyggerne via politikken, hadde det hele nok blitt mer oversiktlig. F.eks.: Vi skal bygge tett og moderne, men vi skal også ta hensyn til den gamle bebyggelsen. Politikerne har nok satt litt for lenge på gjerdet og avventet.

Kommunalsjef Samfunnsutvikling

Forbedringspotensialet ligger nok i å kommunisere hva vi ønsker å oppnå, kommunisere hvordan prosessen skal foregå og hvilke interesser som er tilstede på en bedre måte. Det hadde nok ikke løst så mange problemer, men muligens hjulpet folk til å forstå

kompleksiteten og at det ikke uten videre er svart/hvitt, men nyansert og at det er veldig mange interesser som skal ivaretas.

Ordfører i Arendal

Barbugruppen kom relativt sent på banen, først etter at planene med tett utbyggelse kom. Vi kunne nok vært flinkere med å avklare og kommunisere hva slags kombinasjon av boliger, næring og grøntareal det skulle bli. Dette gjorde vi ikke. Utbyggere og arkitekter fikk løse tømmer og fikk selv styre retningen på dette området. I forhold til Kunnskapshavna har kommunen vært en større pådriver og initiativtaker enn mange er klar over i når det gjelder å få med næringslivet og investorer. Kommunen har også strukket seg langt i form av å forplikte seg som leietaker i Eureka 1 og slik bidra til realisering.

Sjefsarkitekt i kommunen

Etter Barbu-prosjektet har jobben min vært å arbeide med byplan 2023. Det har det vært veldig viktig å tidlig etablere en rekke hovedprinsipper/styrende retningslinjer for videre utvikling. Her følges både nasjonale og internasjonale retningslinjer, som igjen bygger på hva som har fungert andre steder og kan hjelpe oss å løse mange av de utfordringene vi står ovenfor. Hadde vi blitt enige tidlig politisk og administrativt og gått ut til befolkningen og forklart at Kunnskapshavna og Barbubukt representerer en av de få fortettingsmulighetene og potensialene for arbeidsplasser, boliger og fellesarealer i byen, samt hva vi ønsket for området, kunne dette hjulpet. Sette rammer. Hadde vi fått aksept for at en kombinasjon av disse ville vært riktig, kunne vi unngått mange av diskusjonene som har bremsset utviklingen. Lassesen brukte mye ressurser, tid og penger på å lage planer i tro på at dette skulle gå igjennom (som antydnet av tidligere politikere), men det lyktes ikke på mange år før etter utskiftning av folkevalgte og kommunen kom sterkere på banen. Man kan spørre seg om man bør gi private utbyggere disse signalene. Nå har vi lært å gå mer aktivt og deltakende ut og bør kommunisere visjoner tidlig med samlet stemme fra offentlig hold.

Representanter for Barbu vel

Skifte ut maktpersoner i administrasjonen med noen med en helt annen tilnærming til folk. Samarbeidsdrevne grep må tas tidligere. Folk må inkluderes. Det er beboerne som betaler skatt og på mange måter har eierforhold til offentlige rom. Lokaldemokratiet er svekket.

Næringssjef i kommunen

På Kunnskapshavna var det veldig mye fokus på bygg. Hvordan skal disse byggene se ut osv. Hva som skulle inn i disse byggene og hvorfor det i det hele tatt skulle bygges var vanskelig å

kommunisere. Det vi gjorde, etter jeg fikk noen gode råd, var å legge fra oss PPT fremvisninger som ikke hadde noen effekt og begynte å gjøre noe annet. I 2010 leide vi et areal ved gjestebrygga i FN huset, 2 etasjer, og satt i gang en mini-Kunnskapshavn med et bittelite vitensenter, 2 klasser med voksenopplæring, holdt gründerkurs i samarbeid med fylkeskommunen og vi hadde et lite gründermiljø med 15 arbeidsplasser. Slik fikk vi kjørt en pilot og testet hvordan dette ville fungere i en større skala. Dette holdt vi på med i to år. Vi lærte masse og viste publikum, politikere og andre hva vi holdt på med. Slik ble det gjort tilgjengelig å se hva vi ønsket å oppnå. Interessen for piloten var relativt stor fra folk i nærområdet, vil jeg si. Mange kom ut og snakket med oss. Vi fikk også noe mediedekning. Våre beste ambassadører for disse nye arbeidsplassene på Kunnskapshavna har vært de som var med helt fra starten.

Spørsmål 9

Hvordan opplever du kommunens rolle i prosjektet? Finnes det tendenser til at praksisen heller sterkere mot eller domineres av en av disse logikkene? 1. Ekspertdreven (Instrumentell) Kommunen fremstår som en del av styringsverket og intervensjoner med lovbundet makt med mer eller mindre godt dokumenterte sammenhenger mellom mål og middel.

Forvaltningsstyre/government 2. Samarbeidsdreven (Kommunikativ) Kommunen fremstår som en regulator og tilrettelegger for at nye enigheter og handlinger kan vokse frem i en integrert prosess som medfører at mange aktører deler oppfatninger om ønskede mål og midler, og sammen utgjør den makten som skal til for å gjennomføre tiltak og endringer. Samarbeid mellom offentlige og ikke-offentlige organisasjoner og selskaper.

Nettverksstyring/governance

Journalist i Agderposten

I den siste fasen har kommunen helt klart prøvd samarbeidsdreven styring med folkemøter osv. Men den har vært ekspertdreven/instrumentell i den sammenheng at det har vært en utbygger som har presentert en løsning som kommunen som reguleringsmyndighet behandler. Der har etter manges mening kommunen har en for tilbakelemt posisjon. Forslag kommer, godkjennes i planutvalget og stoppes i bystyresalen. Dette har gjentatt seg mange ganger i Barbu-prosessen. Man kan si at instrumentell styring har vært dominerende i starten av prosjektet frem til de siste 4-5 år hvor det har vært forsøkt å gå over i en kommunikativ prosess.

Kommunalsjef Samfunnsutvikling

Det startet opprinnelig veldig kommunikativt. Vi hadde en god kommunikasjon med Barbu vel og det var en god prosess frem til det hele ble lagt litt på is med bygging av det nye rådhuset m.m. Vi kom på banen igjen i 2006-2007 mer instrumentelt i en lang periode til vi beveget oss over i det kommunikative igjen mot slutten i ressursfordelingen. Om den forøvrig var kommunikativ nok, det tror jeg selv faktisk ikke da at vi klarte å få til. Vi fikk mye kritikk i den instrumentelle perioden. De siste 4 årene har det derfor vært mer kommunikativt igjen.

Ordfører i Arendal

Kommunen tok tidlig en administrativ rolle, men drev også dialog med investorer, noe som muligens ikke kom frem så tydelig. Vi fikk tidlig en positiv innstilling til bruk av 3D modeller og skisser. Særlig i henhold til bruk i politikken. Vi har blitt bedre på å forlange den type presentasjoner som gjør det lettere å se de umiddelbare konsekvensene ved reising av bygg osv.

Sjefsarkitekt i kommunen

Vi har nok hatt begge deler. Det var tidligere en arkitektkonkurranse i regi av kommunen som gav mange alternativer, men ingen av disse var forankret i og gav mersmak hos befolkningen. Denne type instrumentell styring feilet som sådan. I det siste har vi forsøkt å bruke flere kommunikative midler og det må vi bli flinkere til, men samtidig er det veldig viktig å tidlig kommunisere våre ønskede mål. Det er ellers viktig at planleggere har visjoner og kløkt. Ønsker man 7 etasjer i stedet for foreslåtte 2, så må man foreslå 14 for å ende opp med noe tilfredsstillende.

Representanter for Barbu vel

Forholdet mellom disse logikkene har vært dominert av den instrumentelle. I aller høyeste grad fag/elitestyrt. En håndfull mennesker har styrt prosessen. De siste 3-4 årene har det vært holdt flere møter fra ledelsens side, men det har ikke hatt noen effekt. Når det gjelder den såkalte parken har vi heller ikke fått være med på høringsrunde eller lignende. Den ble vedtatt uten innspill fra oss.

Næringssjef i kommunen

Jeg har opplevd at vi har kjørt veldig mye samarbeid. Ikke først og fremst med innbyggerne, men med utbyggere, entreprenører, også med utviklingen av Eureka-byggene og Havnegården. Vi har gått sammen med de interessentene som skulle investere. I Kunnskapshavna del 3 har vi dannet et felles selskap med kommunen og to private

grunneiere. Kommunen er ikke ekspert på store utbygginger. Det var med representanter for sivilsamfunnet gjennom velforeninger osv. tidlig, men det gjelder planprosessen. De var med å lagde masterplan. Etter hvert ble det klart at man faktisk var uenige om en del ting. Til syvende og sist er det kommunen og utbyggerne som skal betale for dette som må beslutte.

Spørsmål 10

Ovenfra og ned-styring: Hva tenker du om kommunens fremgangsmåter som plan- og bygningsmyndighet? (Regulativ/legal legitimitet)

Journalist i Agderposten

Viktig når man ser på utviklingen av planlegging i Arendal. De siste 3-4 årene har kommunen med nye folk (byplanleggere/administrasjon) gått fra en tilbaketrukket rolle til en mer fremoverlent. Det har vært for mye bottom-up styring i tidlige faser gjennom grunneier og næringsliv. Først de siste par årene har top-down styringen kommet seg. Takket være nye innspill fra byplanleggere har politikerne begynt å lytte i større grad.

Kommunalsjef Samfunnsutvikling

Vi er en kommune som vil noe og tar grep administrativt og politisk. Særlig i det aktuelle området. Det var tidlig slik at kommunen ønsket å ha styringen på dette området og ønske ikke at private skulle styre det. Så kom de private reguleringsplanene (Lassesen) som forøvrig skjedde i tett dialog med kommunens planleggere og politikere. Mens den andre delen som ble Kunnskapshavna ble gjennomført av kommunen selv. Den skulle være et utgangspunkt for å få med seg private investorer i neste omgang og for å få realisert ideen om Kunnskapshavna.

Ordfører i Arendal

Sånn som vårt system er lagt opp, er det administrasjonen som kommer med planene og politikerne som tar avgjørelsene. Politikken gir gjerne signaler til planer i arbeid om justeringer før den endelige plan tas stilling til i bystyresalen. Her har vi ofte vært tidlig ute.

Sjefsarkitekt i kommunen

Vi har vært veldig aktive og må være enda mer aktive. Det er viktig å legge frem visjoner for å nå frem.

Representanter for Barbu vel

Ovenfra og ned-styringen har vært enerådende. Ved motstand har de hele tiden vist til overordnede dokument for å legitimere prosjektets retning. Plan og bygningsloven har også

blitt ofte sitert. De leser den delen av loven som passer dem best. Det har definitivt vært et juridisk spill fra prosjektledelsens side.

Næringssjef i kommunen

Kommunen som planmyndighet har kjørt en rotete behandling. Det har vært veldig mange omkamper, da spesielt i Barbubukt. Det har blitt sagt ja til en ting, men så har det hele snudd når man har møtt protester. Halve bystyret ble jo skiftet ut. De politiske standpunktene har ikke vært entydige. Etter reguleringsplanen for Barbu Brygge ble vedtatt (hvor de nye boligblokkene skal ligge), så opplever jeg at det har vært rolig. I sammenheng med parken som er tegnet opp, som Asplan Viak har hatt prosjektlederansvaret for, inviterte vi til idedugnad, noe som var veldig vellykket. Jeg tror mange ser at den parken vil kunne bli ganske fin. Ellers har vi sett at ønsket vårt om å ha tilgjengelige næringsarealer har vært en god ting. Fra MacGregor henvendte seg til kommunen til de hadde et forslag på bordet, gikk det kanskje en måned. Det ble deretter vedtatt enstemmig i bystyret. Da tror jeg mange så at det var bra vi hadde disse arealene tilgjengelig. Når det gjelder parklistene, er noe av dilemmaet med situasjoner hvor folk blir valgt inn på enkeltsaker at; når en beslutning er tatt så er ikke den saken oppe til diskusjon lenger. Det er bare en liten prosent av hva bystyret skal forholde seg til. Og plutselig er man en del av hele den kommunale virkeligheten.

Når det gjelder overordnede dokument, var kommuneplanen helt blank for retningslinjer med tanke på Barbubukt. Kommunedelplanen ble fraveket i reguleringsplanene.

Reguleringsplanen har gjort om på forslagene i kommunedelplanen, som for øvrig inneholdt forslag til mye tyngre utbygging inne i bukta.

Spørsmål 11

I hvilken grad har prosessen ledet til situasjoner hvor det har blitt tatt i bruk legale metoder i form av innsigelser og bruk av kontrollorgan- og klageinstanser? (Dette gjelder på tvers av sektorer) I så fall utdyp. (Regulativ/legal legitimitet)

Journalist i Agderposten

Det har vært en naturlig mengde klager. En nødvendig sikkerhetsventil som skaper nye vurderinger. Uansett bruk av involvering og gode folkemøter vil det stilles spørsmål ved planer.

Kommunalsjef Samfunnsutvikling

Det som har kunnet påklages har vært påklaget. Men det er helt naturlig. Det har nok ikke vært for mange innsigelser. Vi måtte etterhvert regne med denne mengden klager når det ble såpass kontroversielt. Ingenting ble avgjort før klagene var behandlet. Muligheter for at klagekulturen ift. bygningsvern og kulturminner er ekstra hyppig i Arendal. Både kulturminneforeninger, velforeninger og fortidsminneforeninger er sterke i området og har mye kunnskap.

Ordfører i Arendal

Det er lett å si i etterkant at det på Kunnskapshavna har vært utrolig få klager, men det i Barbubukt muligens var vel mange. I Barbubukt forsøkte de absolutt alt. Endel av disse klagene var forgjeves med henhold til det faktum at det var umulig å få park over absolutt hele området. Det er likevel helt lovlig og en del av demokratiet.

Sjefsarkitekt i kommunen

Det har vært mange klager, men det er også ryddig og man får testet mye. Det er viktig å ta de rundene.

Representanter for Barbu vel

En svakhet ved Plan- og bygningsloven og klageordningen vi vil vise til er at vi bare har klagerett på reguleringsplan, men ikke på kommunedelplan. Konsekvensutredningen var knyttet til kommunedelplanen. Veldig mye ble bestemt allerede i kommunedelplanen. Føler at mange detaljspørsmål allerede var avgjort i overordnet dokument som ikke var mulig å påvirke. Vi klagde på reguleringsplanen da den var ferdig, men til ingen nytte. Vi måtte vente så lenge med å klage, at den overordnede planen det hele var basert på var så gammel at Fylkesmannen (klageinstansen) ikke ville ta nye runder på overordnet dokument.

Klageinstansen ville kun forholde seg til reguleringsplanen. Vi ville klage på begge, men fikk ikke anledning. Hadde vi hatt klagerett på kommunedelplanen, kunne kanskje mye av dette vært unngått.

Næringsjef i kommunen

Det er vanskelig å si. Alle har nok gjort så godt de kunne. For oss i administrasjonen er det vanskelig å vite nøyaktig hva man skal gå ut med i forhold til alternativer (ref. 9 alt. Fra park til full utbygging). Vi er ikke involvert i de politiske prosessene. De politiske rundene på Barbubukt dreide seg lite om det økonomiske. Å la MacGregor-tomta ligge som den var, var et alternativ, men det var lite snakk om hvilke inntekter man da ville tape. Det har vært for lite

fokus på det økonomiske i Barbubukt. Rent prosjektmessig, fra A til Å, har Barbubukt vært dårlig gjennomført. Man kom for skjevt ut i prosessen ved å love for mye for tidlig til utbygger. Dette har hengt igjen. Den etter hvert nye politiske ledelsen fikk alt dette i fanget.

Spørsmål 12

Hva slags visjoner har kommunen og øvrige aktører for området? Hvem har deltatt og hatt innvirkning, og hvem har eventuelt ikke blitt hørt? (Normativ/moralsk legitimitet)

Journalist i Agderposten

Et problem har vært at kommunen har hatt for få og konkrete visjoner for området i tidlige faser. Utbyggere/grunneiere har hatt visjoner for sin grunn og prøvd å overbevise om dette. Barbu vel, naboer og parkforkjempere har også hatt sterke visjoner. De som mister utsikten sin har ikke blitt hørt, mens om man ser på hele gamle bebyggelsen, har de blitt hørt ettersom mye utsikt har blitt bevart. Kommunen har fått visjoner litt sent i prosessen, men alle sektorer har deltatt og hatt innvirkning. Noen enkeltbeboere har forøvrig en opplevelse av å ikke ha blitt hørt.

Kommunalsjef Samfunnsutvikling

Visjonene er veldig tydelige. Vi (kommunen) ville gå fra en transporthavn til en kunnskapshavn. Utvikle området som var viktig for byen videre til å bli det igjen. Visjonen var å bygge både kompetanse og bedriftskløstere i området som tidligere var transporthavn. Den visjonen var veldig administrativt og politisk drevet og kom ikke nødvendigvis som en klar uttale fra folket, selv om samfunnet etterhvert har sagt seg enige i at det var en god tilnærming. Man kan spørre seg: hvorfor skal vi la bedriftene få de beste tomtene på kaia, og der kunne vi nok ha vært bedre til å kommunisere hvorfor dette var viktig (forutsetning for vekst og sysselsetting). Kan ikke komme på noen interessentgrupper som ikke har blitt hørt, men det er forskjell på å bli hørt og å få innfridd ønskene sine. Det er til syvende og sist bystyret som avveier dette. Vi legger frem forslag etter rådmannens innstilling hvor vi forsøker å avveie de ulike interessene mot hverandre. Mens dette har pågått har forøvrig næringslivet blitt veldig mye bedre organisert. Næringsforeningen har mot slutten av prosjektet blitt en stor aktør. I fremtiden kan nok næringsforeningen ivareta mange av interessene til den delen av folket som ønsker vekst og utvikling. Kulturforumet har organisert seg på samme måte. Tror nok flere har sett behovet for å organisere seg for å bli hørt.

Ordfører i Arendal

Det er utfordringer knyttet til å sette seg inn i overordnet dokument i forkant av reguleringsprosesser for mange. Det overordnede dokument, kommuneplanen, er et styrende dokument. Dette er et strategisk dokument. Alle kan komme med innspill i forhold til regulering utover dette, men administrasjonen legger selvsagt føringer i sine alternativer til bystyret på bakgrunn av sin kunnskap til det politiske landskapet. Fokuset på miljøkvaliteter har etterhvert fått større plass. Vi har i sammenheng med Barbu-prosessene og sentrumsutvikling invitert mye til workshops og møter for å få innspill. Her synes jeg vi har vært flinke.

Sjefsarkitekt i kommunen

Når man går tilbake 10 år og ser på de visjonene som har blitt lagt frem fra kommunen og utbyggerne har alle vært urbane. Alle de planene som har blitt stemt ned i dette prosjektet, har de vært betydelig mer urbane (fortettingspreget) enn resultatet. Innimellom har det blitt foreslått ren park, men det var aldri et reelt alternativ. Men alt dette har ført til den løsningen vi har nå. Alle har kommet til, noe som er bra. Vi ville aldri ha endt opp med så stor planlagt park og åpenhet mellom gamle bebyggelse og sjøen om ikke Barbu vel og parkgruppen aksjonert. De som mister utsikten vil nok føle at de ikke har blitt hørt.

For meg er vedtatt plan fortsatt et kompromiss. Å ende opp med to rene boligblokker øst i Barbubukt uten tilgang til fellesskapet i første etasje (barnehage/cafeer osv.), er for meg et tap. Jeg ønsket ikke en 'død' 1. etasje i disse byggene. Der mistet jeg innvirkning. Vi har endt opp med rene boligblokker på den ene siden av barbubukt, og rene næringsbygg på den andre siden. Dette mener jeg er feil med henhold til hva som er god byutvikling.

Kunnskapshavna burde også hatt flere leiligheter på toppen av næringslokalene. 20 leiligheter fordelt på hele det området er skandaløst. Det var prosjektert 90 og etter kuttene, kom ikke leilighetene igjen andre steder. Her burde vi vært sterkere. Jeg har ikke vunnet igjennom med å få etablert næringsvirksomhet på bunnen og leiligheter på toppen av byggene jevnt fordelt på området.

Representanter for Barbu vel

Kommuneadministrasjon, politikk og næring ønsker urbanisering og stor utbygging. Folk har blitt spurt om hvorfor dette sees som nødvendig, men vi har aldri fått klare svar på dette. Grunngitte visjoner og kommunikasjon rundt dette har ikke vært tilstede. Dette virker på oss som kortsiktig. Vi tror ikke dette løser problemene med en by hvor lokalene tømmes. Vi

visste ikke om infrastrukturanalysen før du (forsker) nevnte det. Vi syntes ikke prosjektledelsens argumenter for å bygge boliger langs kommunikasjonsårene (Kystveien) var gode nok i seg selv. Vi fikk ikke under planleggingen noe inntrykk av at utbyggingen skulle være basert på noe kalkulert løsningsforslag for å få liv i byen igjen. Dette burde vi fått beskjed om.

Kan denne infrastrukturanalysen for øvrig være en måte å forsvare en rotete prosess på? Kan den være laget nærmest på slutten for å ha noe å vise til? Er ikke så sikker på om dette var så gjennomtenkt fra starten som de vil ha oss til å tro. Tror disse ‘tall-baserte’ argumentene heller kom etter hvert som prosjektledelsen fikk stor motstand.

Næringssjef i kommunen

Når det gjelder Kunnskapshavna var det tidlig enighet i administrasjonen og politikken om at utbyggingen var en god ide. Her er det helt klar kommunen som har fått ønskene sine realisert med støtte fra bystyret hele veien. Når det gjelder Barbu brygge, er det Lassesen som har kommet med prosjektet og initiativet. Det er vanskelig å si om det er noen som har vunnet mer enn andre her. Lassesen har gått gjennomslag for en stor utbygging. Kommunens planleggere har fått gjennomslag for stor utbygging sentrumsnært. Skal sentrum utvikle seg må det bygges boliger i nærheten av sentrum. På Kunnskapshavna er det på den ene siden fint at byggene har blitt liggende som de gjør, men på den andre siden synd at vi har mistet så mange leiligheter. Kunne gjerne hatt forholdet næring/bo litt jevnere fordelt, særlig i Barbubukt, hvor det blir rene boligblokker på den ene siden og rene næringslokaler på den andre.

Spørsmål 13

Er det en verdikonflikt knyttet til visjoner for området, og har konfliktnivået rundt disse visjonene vært så høyt at det har splittet samfunnet? (Normativ/moralsk legitimitet)

Journalist i Agderposten

Ja, helt klart. Verdikonflikten er der. Bevaring av det eksisterende står i sterk motstrid til de som vil ha en moderne byutvikling som søker at både folk og næringsliv skal kunne trives i området. Tror nok at verdikonflikten vil gå seg til når bygg kommer på plass og prosjektet anses ferdig.

Kommunalsjef Samfunnsutvikling

Det er en sterk konflikt her. Vekst og utvikling kontra det å bevare. Noen grupper er veldig beskyttende rundt småhusbebyggelsen og identiteten den representerer og har. Andre er mer opptatt av at vi må skape arbeidsplasser og utvikle bedriftslandskapet. Vil ikke gå så langt som å si det har splittet samfunnet. Det har forøvrig påvirket kommunevalget sterkt og sammensetningen av bystyreprerentanter.

Ordfører i Arendal

Det er en verdikonflikt her, som ved de fleste andre prosjekt med mange sider. Men jeg har tro på at folk vil få mye ut av området når det blir ferdig utviklet.

Sjefsarkitekt i kommunen

Det har muligens vært en splittelse om man tar for seg området en kilometer rundt Barbubukt. Ellers i kommunen tviler jeg på dette. Har frivillig sektor tatt på seg stemmen til sivilsamfunnet? Resten av kommunen har i liten grad deltatt. Det ligger en demokratisk utfordring i å få med resten av samfunnet på å delta i noe som i prinsippet skal være for hele kommunen. Jeg håper ellers at gjennomføringene av disse prosessene vil sende et budskap om at kommunen ønsker og er for utbygging.

Når det gjelder medvirkning har det vært store problemer med forventningene. Vi har gått ut og startet prosjekt, men har ikke vært flinke nok til å begrense forventninger. Vi skulle aldri gått ut med 9 alternativer for Barbubukt med alt fra ren park til ren fortetting, da vi kun hadde politisk aksept fra 50/50 park og utbygging til 100% utbygging.

Representanter for Barbu vel

Kan definitivt si at det har splittet samfunnet. For noen kan nok saken være ferdig i det planen vedtas, men for mange her i området sitter den sterkt igjen. Det er flere som fortsatt er veldig misfornøyde. For oss har saken vært veldig følelsesmessig engasjerende. Flere forhold mellom kontakter, venner og bekjente har gått til grunne over dette. Nå snakker vi om den indre krets, selvfølgelig. Andre har nok ikke følt det like sterkt. Selv om mye er vedtatt, er saken absolutt ikke glemt for oss. Det kan legges til at Rådmannen også har deltatt aktivt for å få planene igjennom. Vi mener han har opptrådd som en politiker i denne saken. Påvirket i bystyresalen og vært aktiv bl.a. på radio. Dette er personlig engasjement langt over det som faktisk er hans rolle (representere den faglige delen). Administrasjonens og politikernes planer mener vi har liten tilhørighet i folket.

Næringssjef i kommunen

Kan være enig i at det er en verdikonflikt. Tror nok ikke det har splittet hele kommunesamfunnet. Jeg mener for øvrig det er feil når Barbu vel sier de har støtte fra 70 prosent av befolkningen bak seg. Det har de ikke. Dersom jeg skulle ha snakket med ti mennesker, ville ikke 70 prosent av dem vært enig i at alt skulle vært park i Barbubukt. Altså tror jeg ikke det er en splittelse i befolkningen i stor skala. Det er gjerne slik i demokratiet at de som er mest berørt, engasjerer seg, og den store resterende mengden av folk engasjerer seg ikke. Folk engasjerer seg sjelden for noe, oftere imot noe. Vi kan ikke gjøre annet enn å informere. Vi har skapt oss et system som krever stor enighet og mange runder for å få ting igjennom, og alle disse rundene koster penger. Utbyggerne ender gjerne opp med å betale for dette. Kommunen har på Kunnskapshavna finansiert alt av grunnarbeidet med infrastrukturbidrag og salgsinntekter. Dette var ikke skattemidler.

Spørsmål 14

Hvem sine interesser har blitt prioritert, og er det noen konkrete interessekonflikter mellom aktørene? Hvem har hatt innvirkning og fått gjennomslag for sine interesser og hvem har eventuelt ikke blitt hørt i den ressursfordelende fasen? (Kognitiv legitimitet)

Journalist i Agderposten

Parken har blitt stor i forhold til opprinnelige planer. Likevel opplever nok ikke parkforkjemperne å ha vunnet fullstendig. Parken har blitt prioritert om man ser på det objektivt. Både naboer og parktilhengere har blitt hørt om man ser slik på det. Om de opplever det selv er en annen sak. Det er forskjell på å bli hørt og vinne igjennom med krav.

Kommunalsjef Samfunnsutvikling

På kunnskapshavna har næring, kompetanse og utviklings-interessene blitt prioritert. Der var heller ikke konfliktnivået så høyt. Ellers vil jeg si at parkforkjemperne fått sterkt gjennomslag i Barbubukt. De har fått park som ikke var tenkt i utgangspunktet. Dette har igjen påvirket utbyggingsstrukturen. Det kan være noen av naboene i området bak vil føle de har tapt, i og med at parkens størrelse fører til at bygningene blir høyere og mer voluminøse. Da MacGregor forøvrig viste interesse for det ene feltet som opprinnelig var tenkt til å bli park, ble planen for næringsbygg for offshoreselskapet vedtatt enstemmig i bystyret. Dette handler også om å tilby disse bedriftene det beste vi har for å holde dem i området. Det er godt forankret i bystyret.

Ordfører i Arendal

Det er en interessekonflikt i forhold til økonomisk gevinst for utbygger mot kommunens rolle som skal ivareta fellesskapets interesser. Slik er det alltid. Vi som samfunn kommer her inn og korrigerer. Barbu vel og parkforkjemperne var en relativt liten gruppe med svært sterk. Ellers var det fra resten av kommunesamfunnet stille.

Sjefsarkitekt i kommunen

Når vi hadde landet mer eller mindre på hva som var politisk akseptable løsninger for området, lagde vi en infrastrukturanalyse som sa noe som hva som måtte til av m² for å dekke den infrastrukturen vi trenger for å få det hele til å gå rundt økonomisk. Etter dette fulgte det mange runder på hvordan dette skulle løses mellom kommunen (som skulle forvalte disse kvadratmeterne), utbygger og frivillig sektor. Her møtte vi motstand fra frivillig kant, som bl.a. beskylte oss for å gi utbyggeren mulighet til å bygge ut mer enn hva reguleringsplanen gav rom for. Likevel ser det ut som at infrastrukturen kommer til å koste mye mer enn først antatt. Dersom disse midlene ikke kan komme inn gjennom salg av leiligheter og utleie til evt. bedrifter, hvor skal pengene komme fra? Må kommunen betale for det (kommunekassa eller salg av kommunal tomt til næringslivet)? Vi må få bedre kontroll på dette.

Et veldig viktig spørsmål er: hvem skal betale for utvikling? Kan man få politikere til å love midler i forkant av et utviklingsarbeid? Det økonomiske bør settes tidlig i fokus og gjøres til et tema.

Representanter for Barbu vel

Resultatet er basert på vinneren av arkitektkonkurransen fra 2006, betalt av utbygger og på utbyggers premisser. Vi tror det er arkitektkonkurransen og ikke infrastrukturanalysen som mer eller mindre har bestemt resultatet. Utbygger og kommune har stått for innvirkningen. Grøntarealet eller den såkalte parken som er med i vedtatt plan, er kun det som må følge med ved slik utbygging. Grøntarealet er ikke større enn de måtte ha det. Vi vet ikke hvor sentrumsgrensa går. Det gjør det også vanskeligere å bruke paragrafene om sentrumsområder i Plan- og bygningsloven. Kommunen har vært rotete i sitt planarbeid, også i overordnede dokument og særlig i forhold til å vise grenser som har juridiske konsekvenser.

Næringssjef i kommunen

På Kunnskapshavna har næringsinteressene blitt prioritert, men det var også i kommunens ønske. På Kunnskapshavna har vi ikke opplevd nevneverdige protester fra kommunesamfunnet. I Barbubukt vil jeg si det har blitt en balanse. Næringsbygg i vest, park i

midten og boligblokker i østre kant. Det er ikke bare i MacGregors interesse at de havner i Barbubukt, det er også samfunnets. Arendals innbyggere tjener på dette. Mener det er en langsiktig løsning å tilby gode tomter til næringslivet for å sikre at store og viktige bedrifter ikke forlater byen. Om bedriftene flyttet, ville nok samfunnet våknet, men for sent. Vi har etablert bl.a. Rambøll, Asplan Viak og Sevan Marine. Det er både viktig og helt avgjørende at Arendal kan tiltrekke seg og beholde store bedrifter.

Spørsmål 15

Har aktører gått frem taktisk for å forhindre andre parter interesser i ressursfordelingen, og burde dette blitt håndtert annerledes? Evt. på hvilken måte?

Journalist i Agderposten

Det mistenkes. Tendensene er der, men det er vanskelig å dokumentere akkurat hvor det eventuelt har skjedd. Det er viktig i alle slike saker at det bør være færrest mulig lukkede samtaler hvor ting blir avklart mellom kommune, politikere og utbyggere. Det bør være åpne debatter i tidlige faser.

Kommunalsjef Samfunnsutvikling

Parkaksjonen viser tendenser til dette, åpent forsåvidt. Det er ingen tvil om at de har gått taktisk frem og lykkes med det. Man kan også spørre seg om utbyggere har taktisk fremmet egne økonomiske interesser i overkant, men det syns ikke jeg personlig. Når det gjelder Kunnskapshavna har det ikke vært noe av dette da kommunen har kjørt sitt løp uten noe veldig trykk fra andre parter.

Ordfører i Arendal

Tror nok ikke noens hensikt var å ødelegge for andre. Det var en ærlig sak at noen ønsket mer grønt og mindre bygningsmasse. Tror ikke det la til grunn en vilje til å ramme utbygger økonomisk.

Sjefsarkitekt i kommunen

Tror nok ikke det har vært noens intensjon å ødelegge for andre. Barbu vel har vært åpne i sin sak, men hvorvidt det var moralsk riktig å hevde at ren park var viktig for Arendal og ikke bare dem selv, er diskuterbart. Det kunne sikkert vært pent å ha en stor park der, men det hadde ikke vært mangfoldig nok i forhold til hva området krever av bo og nærings-tilstedeværelse knyttet til sentrum.

Representanter for Barbu vel

Ja. Måten prosjektledelsen holder møter på og hvordan rådmannen går frem viser tendenser til at det taktisk har vært et ensidig løp, hvor det ikke er plass til andres meninger. Måten de unnlater å ta innover seg høringsinnspill og bruker overordnede dokument viser også dette. Det at vi ikke har klagerett på overordnede dokument, er for øvrig en svakhet i lovverket og har lite med kommunen å gjøre. Vi har åpent brukt alle anledninger til å klage formelt. Vi føler ikke vi har vunnet frem med dem, men å la være ville gått oss på samvittigheten. Den eneste klageinstansen vi ikke har brukt er Sivilombudsmannen, som vi muligens også burde benyttet oss av.

Næringssjef i kommunen

Det har jo vært tydelige signaler og handlinger fra diverse velforeninger. De har ønsket minst mulig utbygging. Når det gjelder batteriet (mer spesifikt de øvre etasjene i Eureka Byggene), var det ingen hverken i kommunen eller fylkeskommunen som regnet dette for et så viktig kulturminne. På grunn av en nabo bak/på toppen som ikke ville miste utsikten og brukte kulturminnevinkelen for alt det var verd, ble da høyden redusert kraftig.

Hva gjelder den beste måten å utvikle byen på, er det mange meninger, men vi har nettopp laget en strategisk næringsplan for hele østre Agder. Telemarksforskning er brukt i denne sammenhengen, kanskje det instituttet i Norge som har jobbet mest med disse tingene. De er tydelige på at det som skaper vekst er arbeidsplasser i det private næringsliv. Skaper man ikke nye arbeidsplasser, så vil samfunnet lide. Da vil folk dra til en annen by. Det er også viktig med kulturtilbud, men det er ikke dette som skaper arbeidsplassene og primært holder folk i byen.

Spørsmål 16

Hvem har mest og minst nytte av det som er bygd og det som skal bygges (vedtatt i gjeldende areal- og reguleringsplaner)?

Journalist i Agderposten

Naboer som får verdien på eiendom påvirket negativt, vil få minst nytte. Utover det har mange nytte av det som blir bygd. Grunneier og utbygger får gevinst. Det vil også ha en nytte for byen. Å vokse og utvikle den siden av byen. Også for de som eventuelt flytter inn i leilighetene. Veldig mange parter vil ha vunnet mye.

Kommunalsjef Samfunnsutvikling

Byen og innbyggerne har stor nytte av det som er bygd og vedtatt. Bygninger, næringsarealer, opplæringsbedrifter, vitensenter, flotte uteområder, parkeringshus og strandpromenade er på plass og man får i tillegg en fin park, så jeg vil si det gagner de aller fleste. Noen enkelte vil få lite nytte i forhold til tap av utsikt og eventuell eiendomsverdi, men alle godene og kvalitetene i det nye nærområdet er ellers tilgjengelige for dem.

Ordfører i Arendal

Inntrykk av at det har vært en rettferdig fordeling av goder og nytte på de involverte og samfunnet generelt. De som taper utsikt får gevinst i det nye nærområdet.

Sjefsarkitekt i kommunen

Håper at både sentrum og vi som bor i kommunen vil få stor nytte av det hele. Både at det fører til at folk ønsker å bo her, jobbe her og komme tilbake hit er et ønske. De som føler de har minst nytte vil nok være de som bor i nærheten og ikke har fått ren park, men likevel vil nok de også tjene på det med tanke på det nye området de vil få i sin umiddelbare nærhet. Forhåpentligvis også i form av økt markedsverdi. Håper ikke det er noen som har tapt mer enn de har vunnet. Det gjenstår forøvrig å se om kvaliteten blir som ønsket og området vil levere etter intensjonene.

Representanter for Barbu vel

Vi mener det handler om utbyggerne og penger. De får mye nytte av det. Vi tror ikke det handler om en umiddelbar trang og nødvendighet for å akkurat bygge i vannkanten i Barbu, men at det dreier seg om privat gevinst og offentlige visjoner for urbanisering. Har en oppfatning om at politikere, utbyggere og administrasjon er en samlet makt, og mot den har det vært umulig å stå imot. Tror kommunen ønsker å vise seg utad som en ambisiøs, fremtidsrettet kommune med tro på det moderne. De glemmer hva som gjør Arendal til Arendal. Særpreget vårt ligger i sørlandsbebyggelsen, og det sørpreget forsvinner med denne typen utbygging. Vi tror dette vil bygge ned byen i stedet for å bygge den opp. Her ligger verdikollisjonen. Vi og våre støttespillere i sosiale medier mener utviklingen er ødeleggende for byen. Arendals sjarm og særpreget går til grunne. Nå blir Arendal lik alle andre moderne byer. Kragerø har drevet byutvikling på en måte som ivaretar særegenheten til Kragerø. Spesielt nå er Kragerø en attraktiv sommerby hvor turister har lyst til å oppholde seg osv. Turister kommer ikke til Arendal for å se på disse moderne steinblokkene på Tollbodkaia. Tror ikke nødvendigvis alle i kommunen som er involvert i planarbeidet er enig med sine

sjefer, men det urbane verdisynet har definitivt vært enormt styrende her. Skulle for øvrig gjerne sett noen tall på hvordan forskjellige typer utbygging påvirker tilflytting og bruk av bykjernen. Det har vi dessverre ikke.

Nærings sjef i kommunen

De som har mest nytte er blant annet de bedriftene som har og skal flytte inn her. Men først og fremst befolkningen. Tror at når området er ferdig bygd og klargjort, vil hele samfunnet få nytte av det.

Spørsmål 17

I hvilken grad har kommunen som plan- og bygningsmyndighet hatt styring i prosessen, og hvordan har du opplevd maktforholdet?

Journalist i Agderposten

Tar utgangspunkt i den prosessen som har tatt lengst tid, nemlig Barbubukt. I de først 25 årene har kommunen hatt liten styring. Kommunen har hatt liten styring frem til de siste 3-4 årene når byplanleggere og administrasjon har vist leder-ånd. Det var styring, men den kom litt sent. Første halvdel av de siste 10 årene har vært preget av at politikerne har støttet forslag frem til motaksjon har kommet og så hoppet av. Mange mener forøvrig at sluttresultatet (reiste bygg og vedtatte planer) har blitt bedre enn mange av de planene som aldri ble noe av.

Kommunalsjef Samfunnsutvikling

Vi har som planmyndighet (administrativt/politisk) hatt stor styring. Det har ikke vært et prosjekt som næringslivet har dyttet på befolkningen. Kommunen har gjennom sin planmyndighet og kompetanse sammen med det politiske nivået vært i spissen. Det har vært utfordringer underveis som har ført til at man har tatt et skritt tilbake og startet om igjen ved 2-3 anledninger. Privat sektors involvering har vært ønsket og pådrevet fra offentlig hold.

Ordfører i Arendal

Mener det er kommunen som har styringen. Beslutningsnivået forblir bystyret.

Sjefsarkitekt i kommunen

Kommunen har hatt mest makt og vi har brukt den til å få til mye av det vi ønsket. I de siste årene har vi blitt bedre på å informere om fordeler og ulemper. Bl.a. ulempene ved både ren

park og ren utbygging. Det ligger i kommuneplanen at vi både trenger fortetting og fellesarealer. Vi har påvirket der hvor vi kunne.

Representanter for Barbu vel

Vi mener det har vært stor styring. Men at kommunen og utbygger sammen gjennom hele prosessen har stått for denne styringen. Blant annet har politikken tidligere lovet utbygger så mye at avtaler har blitt underskrevet før det har blitt gjennomgått i bystyresalen. Tror ikke styringen har skiftet hender gjennom prosjektet, men at et samarbeid mellom kommune og utbygger har eksistert hele tiden. Vi mener vi har hørt fra administrasjonen at de ikke bestemmer noe, men at det er politikerne som bestemmer. Vi har da sagt at det jo er administrasjonen som legger premissene, men har fått til svar at det til slutt er politikken som bestemmer. Dette er bakgrunnen for Barbu-listene som førte til at politikere som sa de ville tale vår sak i bystyret ble valgt inn. Noen ytterst få politikere har stått ved valgløftene sine, veldig mange har ikke gjort det. Hele Høyre-benken sviktet. Ellers er det slik at Arendal kommune er en veldig stor arbeidsgiver i lokalsamfunnet. Det kan ha påvirket ressurssterke og i utgangspunktet engasjerte folk til ikke å delta i frykt for å falle ut med arbeidsgiver. Blant annet måtte vi i ett tilfelle helt til Grimstad for å finne en advokat som kunne ta en sak for oss i forbindelse med Barbu, fordi advokater i Arendal var redd for å miste fremtidige arbeidsoppdrag fra Arendal kommune. Vi har hørt ‘‘Beklager, jeg jobber i kommunen. Jeg kan ikke si noe om det.’’ Dette er helt feil. Her er det demokratiske problemer.

Næringssjef i kommunen

Det er til syvende og sist kommunen som planmyndighet som har styringen. Mange vil vel påstå at politikerne har latt seg presse. Tror nok at befolkningen via velforeninger osv. har hatt en sterkere innflytelse enn det de har trodd at de har hatt. De har klart å skifte ut halve bystyret. Hadde det ikke vært for protestene fra naboene, hadde ikke Eurekabygget blitt flyttet 44 meter lengre mot øst og redusert med 80 leiligheter. Når det gjelder Barbubukt, er det et minimumskrav til uteareal når nye blokker blir bygd. Her kan balkong, takterrasse og kaiområde regnes med i tillegg til plen. Dette står i kommunens forskrifter. Grøntområdet er planlagt til å være nærmere 7 mål. Det er ingen lover om dette utover kommunens forskrifter. Grøntområdet ville uten Barbu vel og meningsfeller blitt mye mindre (trolig redusert med 4-5 mål).

Spørsmål 18

Hvilke andre aktører enn kommunen har hatt stor innvirkning på prosessen og hvordan har de oppnådd denne makten?

Journalist i Agderposten

Grunneier/utbygger har hatt stor innvirkning. Også arkitektene (spesielt Asplan Viak) har hatt mye å si for sluttresultatet i planene for den østlige delen av Barbubukt. Utbygger og arkitekt samlet har hatt mye innvirkning på bakgrunn av sin posisjon i næringslivet og sin faglige kompetanse. Frivillig sektor har oppnådd sin makt ved å mobilisere folk og faktisk påvirke et kommunevalg og fått sine folk inn i bystyret.

Kommunalsjef Samfunnsutvikling

Når det gjelder Kunnskapshavna har Havnegården hatt stor innvirkning. De kjøpte den gamle Tollboden og kjøpte seg inn i et kommunalt prosjekt og fikk forhandlingsposisjon, velkommen som sådan, men de har utfordret oss og fått gjennomslag for mange av ønskene sine (bl.a. å bygge lengre ut mot brygga enn resten av byggene langs promenaden ble tillatt). Vi ønsket private investorer for å realisere det hele. Havnegården har også bidratt til å involvere Asplan Viak. Skeie kjøpte seg inn i Eureka og brakte arkitekter som har hatt mye å si for prosessen, men uten nevneverdige konflikter bortsett fra noen runder angående høyden på leilighetene over.

Lassenen har også påvirket ganske kraftig i Barbubukt i forhold til å finne en god balanse mellom å gjennomføre et godt og lønnsomt prosjekt og samtidig ivareta fellesskapets interesser. Barbu vel har hatt stor innvirkning i tillegg til parkaksjonen. Parkforkjemperne har som vedtatt plan viser fått store gjennomslag. Velforening og parkforkjempere startet som to sider av samme sak, men utviklet seg til å bli motsetninger? Parkaksjonen førte jo til endringer av planen og flytting av bygg, som førte til plass til park og høyere bygg, hvor høyere bygg medfører tap av utsikt for enkelte tomter i den gamle bebyggelsen.

Ordfører i Arendal

Utbygger og privat sektor. De har brukt pressen aktivt og fått oppslag. Dette gir også inntrykk i politikken.

Sjefsarkitekt i kommunen

Politikere har hatt mye makt og tatt en del beslutninger som ikke nødvendigvis gikk overens med rådmannens føringer. Riksantikvaren har også oppnådd mye i forhold til reduksjon av

bygningmassen og at det ikke har blitt bygg mellom planlagt park og gammel bebyggelse. Barbu vel og parkforkjemperne har vunnet veldig igjennom. I forhold til utgangspunktet har de fått masse plass til park i vedtatt plan. Utbygger har fått mye mediedekning, men har nok ikke påvirket kommunen så mye som mange kanskje tror. Han har forøvrig kommet ut av dette bra til slutt. Muligens ikke så bra som han forventet, men likevel.

Representanter for Barbu vel

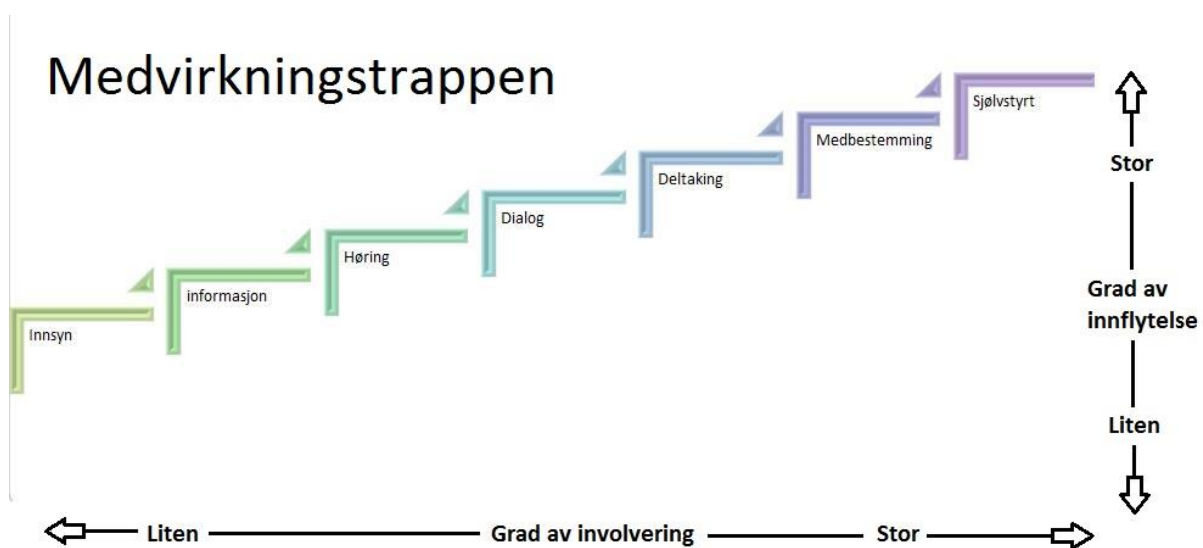
Vi føler oss som tapere. Etter resultatene å måle, har vi ikke oppnådd det vi ville. En periode opplevde vi sterkt samhold og positive tilbakemeldinger, men dette gav til slutt ingen resultater. Det finnes kommunale retningslinjer angående hvor mye grøntområde som skal følge med nybygg. Vi har ikke hatt inntrykk av å oppnå noe mer enn det som allerede er bestemt i disse retningslinjene. Vi har en oppfatning om at "uansett hva som skjer, så skal de blokkene opp."

Næringssjef i kommunen

Utbyggerne, Skeiegruppen, Havnegården (Kunnskapshavna) og Lassesen (Barbubukt). De har hatt eierposisjon. Barbu vel har vært en maktfaktor i det hele tiden, det er det ingen tvil om. De har oppnådd sin makt ved å bruke pressen og ved å jobbe direkte på politikerne.

Spørsmål 19

Etter plan- og bygningsloven skal det være bred medvirkning i planprosesser. Hvor vil du plassere befolkningens medvirkning på denne skalaen?



Journalist i Agderposten

I forhold til sluttresultatet vil jeg sette fingeren *mellom dialog og deltaking*. På bakgrunn av den innflytelsen som har vist seg reell fra privat og frivillig sektor.

Kommunalsjef Samfunnsutvikling

Midt mellom dialog og deltaking. Involveringen har vært midt på treet vil jeg si, men innflytelsen har vært stor i forhold til det involveringen skulle tilsi. Om noen ikke ble involvert, så meldte de seg på. Dialog har det vært masse av i form av møter, men deltakingen har vært mye større i Barbu enn i prosessen med Kunnskapshavna. De siste 4 årene har vi forøvrig informert mer enn vi har pleid å gjøre bl.a. ved å ta i bruk Facebook og lokalavisen for å vise alternativer og skisser.

Ordfører i Arendal

Dialog-trinnet. Det er stor variasjon i forhold til oppmøte på våre møter og invitasjoner. Vi kan sikkert gjøre bedre, men vi inviterer befolkningen til dialog og åpne folkemøter. Noen ganger oppnår vi dette.

Sjefsarkitekt i kommunen

Mellom dialog og deltaking. Det er ikke sikkert at folk har forstått det på samme måte. Kanskje har forventningene vært for høye i forhold til det som har blitt oppnådd. Men innflytelsen har vært stor.

Representanter for Barbu vel

Mellom informasjon og høring. Vi har deltatt i høringsprosessene, men opplever ikke å ha blitt hørt. Vi opplever kommunikasjonssvikt.

Næringssjef i kommunen

Dialog.

6. Legitimitetstilstanden

Kapittel 6 skal svare på forskningsspørsmål 4: *Ut ifra aktørenes uttalelser, sett opp mot teorien; I hvilken grad har prosjektet lyktes i å skape legitimitet/ sammenhenger mellom kvalitet på planleggingsformer og oppnådd legitimitet?*

Delkonklusjonene som dukker opp i kapittel 6 og 7 er basert på informantenes svar på spørsmålene i intervjuguiden, og sett opp mot de teoretiske vinkler og begrep som er nevnt og definert i kapittel 4. De er egenvurderte tegn på elementene som utgjør kasus' legitimitetstilstand og er grunnlaget for tabell 7.1 (9 punkter med legitimitetsfremmende tiltak/forslag til endring i praksis) som følger i kapittel 7.

Kommentarer til svar på intervjuguiden - indikatorer

Kommentar til svar på spørsmål 2

Rollefordelingen viser seg å være mangfoldig. Alle intervjupersoner har hatt tunge aktørroller og vært sentrale i saken. For å trekke tråder til teoridelens maktdel og det tre-dimensjonale synet på makt, kan man ut ifra dette utvalget regne med at det er potensiale for punkt a), kontroll over politisk agenda i visse sammensetninger av de aktuelle aktører. De virker alle klare på sin rolle ettersom rolle og arbeid henger sammen i de alle fleste tilfeller.

Kommentar til svar på spørsmål 4

Dette spørsmålet er ganske åpent, noe som hjelper med å gi et innledende blikk i de forskjellige aktørenes utgangspunkt og opplevelse av prosjektet. For å oppsummere hva de tror har vært grunnene til at de har vært vanskelig å komme til enighet, presenteres det følgende en punktliste:

- Diskurskonflikt (forskjellige mening lagt) i og rundt begrepet/fenomenet *ivaretagelse av stedsidentitet og verneverdig bebyggelse*.
- Effektiv arealutnyttelse og moderne vekst (bo- og arbeidsplasser, samt fellesområder) vs. ivaretagelse av- og fortsettelse av gjeldende byggekultur.
- utfordringer i politikken.
- Skjevhet i forventninger og forkunnskap
- Sprikende interesse mangfold
- Økonomiske utfordringer (til dels underliggende/skjulte. Ikke innforstått hos alle)

- Dårlig visjonsavklaring fra start.
- Forsinkede og mislykkede eller falske kommunikative prosesser.
- Maktmonopol hos stat/kapitalkrefter.
- Feilsignaler fra politikk til næringsliv/utbyggere.
- Periodevis politikk og administrasjon i førersetet (i tidligere faser) i stedet for samarbeid og koordinering.

Disse oppfatningene og mulige grunnene kom direkte fra de sentrale aktører. Listen kan virke svært kritisk, men hvilke legitimitets-teoretiske indikatorer ligger i den?

Diskurskonflikt og skjevhet i forventninger indikerer svekket kognitiv legitimitet, mer konkret fordi det tyder på ufullstendig/skjev eller ikke oppnådd felles forståelsesramme av prosjektet for involverte aktører. De demokratiske utfordringene i politikken og feilsignalene indikerer svekket moralsk legitimitet og normative hull. Politiske utfordringer og feilsignaler kommer fra svekket forankring av politikk i samfunnet, og feilsignaler mellom politikk og marked signaliserer uklarhet og tillits-svekkende politisk praksis. Det økonomiske indikerer pragmatiske utfordringer i forhold til informasjon og felles forståelsesramme angående tekniske og pragmatiske kost/nytte forhold. Slike forhold er retningsgivende, ressursbegrensende og viktig for mange avgjørelser i prosjektets gang. Skjevhet i oppfatningen av økonomiske rammer kan føre til unødvendige, bremsende debatt og klaging.

Kommentar til svar på spørsmål 5

Utvalgets målsammensetning:

- Objektiv rapportering
- Ressursutnyttelse, kulturhistorisk ivaretagelse, meglings og pådriv.
- Kompromiss-jakt og utvikling av bysamfunn og arbeidsmarked.
- Møte utfordringer og samtidig skape vekst – få liv i byen.
- Unngå høye bygninger i vannkanten foran verneverdig bebyggelse.
- Realisering av næringstilbud og tilrettelegging for nyetablering. Ivaretagelse av eksisterende næringsliv – konkurransedyktighet.

Når man ser slik på det, virker ikke disse målene som uoppnåelige i forhold til hverandre, noe som indikerer at problemene har ligget i gjennomføringen av planer og prosesser. Det vanket ingen tvil om at alle hadde som mål å fremme handlinger til fordel for byen og dens innbyggere, og i tillegg virket dyktige på sine områder. Koordineringen av disse fagfeltene,

områdene, engasjementene og interessene, og prosessens gang derimot, virker å mangle noe for at disse i utgangspunktet sam-eksisterbare målsetningene skulle føre til den svært kritiske listen som fulgte i kommentaren til spørsmål 4.

Kommentar til svar på spørsmål 6

Selv om noen standpunkt var pre-eksisterende prosjektet, virker det ikke som noen av disse i utgangspunktet skulle behøve å være ødeleggende og/eller bremsende for prosjektet i seg selv. Dette tyder på at det ikke i utgangspunktet dreier seg om at forutinntatte konklusjoner har bestemt prosjektets retning før det har havnet i den offentlige sfære. Indikerer således at problemene har rot i andre deler av kasus og henholdsvis signaliserer former for legitimitetssvikt i gjennomføring og organisering av planer.

Kommentar til svar på spørsmål 7

Svarene heller mot:

- Kommunikasjonsutfordringer i forhold til visjoner, økonomi, politikk og samfunn.
- Forutbestemte planer og manipulasjon.
- Diskurskonflikt.

Gjennomgående indikasjoner på kommunikasjonsutfordringer. Både i forhold til sivilsamfunn, politikk og mellom aktører. Tyder på svikt i kognitiv legitimitet, mer konkret ‘‘comprehensibility’’ eller: den legitimiteten som ligger i etableringen av felles forståelsesplattform.

Kommentar til svar på spørsmål 8

Forslag til problemløsende bidrag fra intervjupersoner:

- Klarere signaler på visjoner og kommunikasjon mellom politikk og administrasjon. Tidlig samlet stemme fra det offentlige.
- Kommunisering av ønskede mål – for å øke forståelse for kompleksitet og vise interesse mangfold og nyanser.
- Tidligere samhandling og klarhet rundt forslag og alternativer.
- Tidlige og klare signaler. Ramme og forventningsavklaring.
- Styrking av lokaldemokratiet gjennom inkludering og medvirkning.
- Være flinke på illustrering av muligheter og pilotprosjekter.

Kommentar til svar på spørsmål 9

På dette spørsmålet ser man at svarene spriker veldig. Det kan skyldes at eventuelle faser har være lukkede eller skjulte for andre (noe som går på prosjektets gjennomsiktighet og kommunikasjon) eller at fasene med tanke på kommunisering og samarbeid har vært "tatt på sparket"/ blitt gjennomført fortløpende uten noen "plan for planen". Dette indikerer mangler når det kommer til kognitiv "comprehensibility"/forståelse og oversikt. Også på det strategiske planet. Det handler ikke om å bruke enten instrumentell eller kommunikativ logikk i perioder så lange som år, men å finne en balanse og deretter bruke dem "fase-vis" i planleggingen. Eksempelvis: Åpne for innspill tidlig (kommunikativ), forslagene evalueres av fagfolk (instrumentell), vise alternativer og muligheter (kommunikativ), søke enighet om alternativer (kommunikativ), behandle plan (instrumentell), vedtak (kommunikativ/instrumentell), gjennomføre plan (instrumentell).

Alle planfaser trenger noe av begge logikker.

Kommentar til svar på spørsmål 10

Her er det også spredte meninger om kommunens fremgangsmåte, aktivitet og styringskultur. Noen mener det har vært for mye bottom-up styring (fremgang overlatt til private aktører), andre det motsatte. Noen mener politikken og administrasjonen har avvartet for lenge med å ta grep og latt privat sektor komme med forslag, andre mener de private initiativene var i dialog med og ønsket av det offentlige. Det er uenighet om hvorvidt administrasjonen har vært aktiv. Det er også kritikk mot politikernes signaler og aktivitetsnivå, samt villighet til å ta et standpunkt.

Det vi kan se ut i fra dette, er at det mangler enighet rundt hvem som har vært aktive initiativtakere i forskjellige perioder, hvem som har stått bak ideer m.m. For å kunne nå et resultat er det viktig å vite hvor alle står slik at en løsning kan forhandles frem. Disse visjonene virker å ha kommet sent på banen. Kommunikasjonsproblemer, rammeavklaringsutfordringer og i det hele tatt "comprehensibility" virker her problematisk.

Kommentar til svar på spørsmål 11

I forhold til klager, er de fleste enige om at det har vært en naturlig mengde, som de for øvrig også mener er et nyttig evalueringsverktøy og en del av demokratiet. Barbu vel hevder det er mangler i loven som undertrykker lokaldemokratisk påvirkningsmakt, men skylder ikke dette på kommunen. Hvorvidt prosjektet kunne blitt organisert for å forebygge klager er en annen sak, men i forhold til involverte interesser, virker ingen overrasket over mengde klager. Legal

legitimitet får mest kritikk fra dem som føler de har svekket påvirkningskraft. Indikerer at den legale legitimiteten virker ivaretatt i prosjektets sammenheng.

Kommentar til svar på spørsmål 12

Oppsummering av påstander:

- For få og konkrete visjoner i tidligere faser. Deler av lokal bebyggelse vil nok oppleve å ikke ha blitt hørt.
- Veldig tydelige visjoner. Alle har blitt hørt.
- Manglende forklaring og begrunnelse av visjoner.

Det er mulig at visjonene har vært tydelige for visse personer, men her finnes også indikasjoner på at dette ikke har kommet ut i tilstrekkelig grad eller tidlig nok. Å bli hørt og å få det som man vil er to forskjellige ting. Indikerer svekket forventningsavklaring. Å grunngi visjoner/forklare hvorfor planer blir som de blir er viktig for både moralsk legitimitet og kognitiv legitimitet (comprehensibility/forståelsesplattform). En fellesnevner virker å være svekket kommunikasjon. Dersom det hverken er forståelig hva folk/aktører/institusjoner vil eller hva slags midler man bruker for å oppnå noe, hvilke ressurser man tar av, hva rammene og forventningene er, er det vanskelig å oppnå normativ legitimitet.

Kommentar til svar på spørsmål 13

Det er enighet om at det finnes en verdikonflikt. I hvilken grad denne verdikonflikten har splittet samfunnet, er det ikke enighet om. Splittelsen virker i så fall størst i umiddelbar nærhet til det aktuelle området. Det er naturlig at opplevelsen av splittelse er størst i det området hvor engasjementet er størst.

Kommentar til svar på spørsmål 14

Det er store forskjeller mellom oppfatninger av påvirkning. Alle andre enn Barbu vel har opplevd Barbu vel som en sterk aktør som også har vunnet frem. Det er mye kunnskap bak og mange argumenter for beslutninger, men denne forklarende informasjonen virker ikke å ha vært en del av den offentlige debatt eller en del av sakens bilde utad. Det er også sprikende oppfatninger i forhold til lover og forskrifter. Indikerer svekket kognitiv legitimitet.

Kommentar til svar på spørsmål 15

Taktisk sabotasje kan ikke hevdes å virke tilstedeværende, bortsett fra i svaret til Barbu vel-representantene, som hevder offentlig-næringsliv-samarbeidet oppnådde et nær sagt maktmonopol som gjorde alle andre løsninger ugjennomførbare (ta-for-gitt-legitimitet/falsk

legitimitet). Parkliste-aksjonen som for øvrig byttet ut halve bystyret med ‘‘parkvennlige’’ politikere ved kommunevalget blir hos de andre aktørene anerkjent som et demokratisk og legitimt trekk mot planarbeidet.

Kommentar til svar på spørsmål 16

Det virker (med unntak av Barbu vel) som om alle tror og håper nytten vil tilfalle byen og samfunnet generelt. Økonomisk har både kommune og utbyggere kommet godt ut av det. De fleste virker å ha en oppfatning av at byen vinner mye mer enn den taper på prosjektet. De eneste som eventuelt vil tape noe, er ifølge intervjupersonene flest, de som mister utsikt, men at også disse vil vinne mye ved å få et nytt og fint nærområde. Barbu vels oppfatning om at utbygger nøy stor økonomisk gevinst er det ingen som benekter, men ut ifra 3D-oversikten på slutten av kasedelen, virker det som om fordelingen mellom bo, næring og fellesområder har blitt relativt jevnt fordelt. Ingen er for øvrig helt fornøyd med alt, men det virker (med unntak) som om oppfatningen av at nytten tilfaller samfunnet er gjennomgående.

Kommentar til svar på spørsmål 17

Det er enighet om at styringen har vært stor. Makten og styringen virker å ha ligget mellom politikk, administrasjon og næringsliv. Hvorvidt den har vært tydelig, er det ikke like stor enighet rundt. Å informere om hvorfor grep blir tatt er en viktig del av å skape normativ/moralsk og kognitiv legitimitet i slike sammenhenger. Indikasjoner på svekket kommunisering, etablering av felles forståelsesgrunnlag og informering/grunngeving for handlinger går igjen.

Kommentar til svar på spørsmål 18

Det vanker stor enighet rundt at utbygger/grunneier har hatt stor påvirkningsmakt. Riksantikvar, arkitektfirmaer, næringsliv og frivillig sektor nevnes også. Barbu vel er alene om å ikke anerkjenne sin egen påvirkningsmakt.

Kommentar til svar på spørsmål 19

Dialog- og deltaking og *dialog* var her dominerende. Det ble blant annet hevdet at innflytelsen fra sivilsamfunnet var stor i forhold til involveringen. Forventninger i forhold til resultat ble også bragt opp. Innstillingen til bruken av strategiske, kommunikative verktøy er skiftende. Igjen er frivillig sektor (som føler de har tapt mange omganger), de som peker på det laveste trinnet i medvirkningstrappen, mellom informasjon og høring. Opplever kommunikasjonssvikt. Ingen av de øvrige har heller påstått at det kommunikative har vært tilstrekkelig vektlagt. Selvkritikken har absolutt vært tilstede, og opptil flere ganger har

prosjektet blitt omtalt som en læringsprosess. Dette indikerer at viljen til forbedring er der, men at selve løsningene fortsatt mangler. Den moralske og kognitive legitimiteten virker mest svekket.

Input-legitimitet

Som nevnt i teoridelen handler input-legitimiteten om at institusjonens politikk og de politiske vedtakene er legitime i den forstand at politikerne og avgjørelsene er representative for kollektive meninger. Ifølge Amdam (2011) kan input-legitimiteten komme både ovenfra og nedenfra.

Input-legitimitet ovenfra er basert på ansvar og makt til å forvalte lover, regelverk, (og i anledning kasus) ressurser og andre virkemidler i offentlig produksjon og sammenheng.

Input-legitimitet nedenfra er avhengig av hva en politisk institusjon er i stand til å bidra med i forhold til identitetsbygging, felleskap og samarbeidsformer som gir konkrete resultat. I denne sammenheng kan man finne eksempler i kommuners evne til å bidra til etablering av stedsidentitet og samling rundt lokale verdier m.m.

Det er ikke mangler på indikatorer, spor i media og direkte sitater som tyder på en prosess med mange utfordringer. Særlig i forkant av de siste ti årene virker feilsignaliseringer og politiske skiftninger m.m. å ha gjort det hele direkte rotete. Områdets historie og den planmessige historien så vel som den politiske bakgrunnen har uten tvil hatt mye å si for omdømme og skepsis. Det faktum at halve bystyret ble skiftet ut i parkliste-aksjonen (på en enkeltsak) indikerer spesielt at input-legitimitet nedenfra har hatt sine mangler. Den politiske institusjonens (kommunens) evne gjennom årene til å ha input-legitimitet i identitetsbygging, felleskap og samarbeidsformer som gir konkrete og forventede resultat virker derfor svekket.

Delkonklusjon:

Kommunens input-legitimitet nedenfra (kommunens politiske fremgangsmåter) har hatt turbulente perioder og har til tider virket manglende.

Output-legitimitet

Ifølge sitatet til Amdam (2011) s. 61, i referat til Eriksen (1993) som er tatt med i teoridelen, kan man skille output og outcome-legitimitet ved å se dem i sammenheng med instrumentell og kommunikativ rasjonalitet.

Der heter det at man basert på instrumentell rasjonalitet kan rettferdiggjøre offentlig sektors praksis med teknisk og økonomisk effektiv produksjon av varer og tjenester – output-legitimitet. La oss se disse tekniske og økonomiske elementene i sammenheng med det faglige arbeid og nivå i kasus. I forhold til faglige argumenter for handlingene, er det for egen del liten grunn til å tvile på at ledende aktører og prosjektansvarlige har hatt solide faglige begrunnelser for flere av valgene som er tatt. Problemet ser heller ut til å ligge i kommuniseringen av disse argumentene (som antageligvis kunne bidratt til en forbedret felles forståelsesramme).

Delkonklusjon:

Det gjenkjennes ikke umiddelbare tegn på at output-legitimitetens ivaretagelse bør kritiseres.

Outcome-legitimitet

For å fortsette på sitatet over, kan da outcome-legitimitet sees i sammenheng med den kommunikative rasjonalitet. Som Amdam (2011) påpeker, hevder Eriksen (1993) at ikke output-legitimitet er nok for offentlig sektor i et samfunnsperspektiv. Videre heter det at rettferdiggjøringen (legitimeringen) også må baseres på kommunikativ rasjonalitet slik at det i tillegg til produsert resultat blir stilt større krav til selve produksjonsprosessen (eller planprosessen i anledning kasus). Det ytres i sitatet at prosessen gjennom kommunikativ logikk behøver å gjøre den offentlige praksis mer demokratisk, gjennomiktig, rettferdig og human. Det er denne delen som kan skape outcome-legitimitet.

Ut ifra informantenes uttalelser vedrørende sine opplevelser av prosjektet, virker det som om de fleste er oppmerksomme på at det på denne biten, er et forbedringspotensiale i den kommunale praksis.

Ordføreren sier i svaret på spørsmål 7: “ Det å kommunisere blant annet det økonomiske aspektet særlig i Barbubukt-prosessen har vært veldig komplisert.”

Sjefsarkitekten i kommunen nevner i svaret på spørsmål 4: “ Kjernen av problemene i Barbubukt er at det ikke har vært klarhet rundt hva de forskjellige sidene har ønsket for området.” Og i svaret på spørsmål 7: “ Det som har vært en brems har vært politikken. Kommunen har ikke vært tidlig ute med å kommunisere med samlet stemme hva som er best for området.”

Representantene fra Barbu vel nevner i svaret på spørsmål 4: “ Vi synes at mange av de beslutningene administrasjonen har tatt har vært uforståelige.” Og i svaret på spørsmål 7: “ Møteledere unngår viktige spørsmål. Det innkalles til folkemøte, men all tiden blir brukt opp av prosjektledelsen slik at det ikke blir noe merkbart dialog. Det holdes foredrag. Å holde folkemøter er lovpålagt, men innholdet er relativt. Det er et poeng.”

I svaret på spørsmål 4, nevner næringssjefen følgende: “ Det jeg tror kan være en årsak til at det har vært så mye konflikter i Barbubukt, er at selve planprosessen kom skjevt ut. Det er fordi daværende politisk ledelse skapte store forventninger og lovet mer enn de kunne holde i forhold til privat utbyggers planer.”

Kommunalsjefen for samfunnsutvikling nevner i svaret på spørsmål 7: “ I forhold til kommunikasjon har vi åpenbart kunne gjort det mye bedre. Vi har lært masse om kommunikasjon i denne prosessen. Hadde det vært i dag, så ville vi startet på en annen måte. Særlig i forhold til informasjon.”

Informantenes forslag til løsninger på slike utfordringer var kort oppsummert følgende:

- Klarere signaler på visjoner og kommunikasjon mellom politikk og administrasjon. Tidlig samlet stemme fra det offentlige.
- Kommunisering av ønskede mål – for å øke forståelse for kompleksitet og vise interesse mangfold og nyanser.
- Tidligere samhandling og klarhet rundt forslag og alternativer.
- Tidlige og klare signaler. Ramme og forventningsavklaring.
- Styrking av lokaldemokratiet gjennom inkludering og medvirkning.
- Være flinke på illustrering av muligheter og pilotprosjekter.

Indikasjonen i forhold til outcome-legitimiteten virker klar. De involverte parter har vært og er oppmerksomme på mangler og løsningsalternativer. Dette er viktige refleksjoner. Det er enda viktigere at slike refleksjoner ikke holdes for seg selv. Samlet viser de nettopp det initiativet som skal til for å bedre outcome-legitimitet, men det avhenger av at disse ideene får utspille seg i praksis og ikke forblir taus kunnskap.

Delkonklusjon:

Outcome-legitimiteten virker å ha vært svært svekket i perioder.

Legal/regulativ legitimitet

Den legale legitimiteten er grunnpilaren for all praksis. Uten denne legitimitetsformen er alle andre andre former uvesentlige. Som vist i Amdams (2011) tabell, har alle planleggings- og legitimitetsformer denne som forutsetning. Gjennomgangen av legal/regulativ legitimitet med grunnlag i kommunens praksis som plan- og bygningsmyndighet vil bli delt i to.

Det første perspektivet går på hvorvidt det legale er ivaretatt. Det andre går på plan- og bygningsmyndighetens prosessuelle struktur og fremgangsmåte.

Når det gjelder praksis etter gjeldende lovverk og forskrifter stikker det seg ikke ut noen store varseltegn. Administrasjonens/forvaltningens fagfolks kompetanse til å drive samfunnsutvikling etter gjeldende regler er det ikke grunn til å betvile. Representantene fra Barbu vel anklager Plan- og bygningsloven for å ha en svakhet i forhold til muligheten til å ha innflytelse på overordnet dokument, men dette kan ikke sies å være vesentlig for kommunens legitimitet i anledning kasus. Når det gjelder klager, virker aktørene å være på "samme side" av meningen med klageordningen. Interessemangfoldet og de uenighetene det har bragt med seg har ført til at det som har kunnet blitt påklaget, har blitt påklaget. Samtlige informanter virker å ha som oppfatning at klagerunder er et viktig demokratisk verktøy og et viktig evaluende virkemiddel. Det ble etter hvert klart for flere at konteksten i særlig Barbu-prosessen ville føre med seg mange klager. Hvorvidt prosjektet kunne ha blitt lagt opp på en måte som ville ført med seg færre klager, er et spørsmål angående andre former for legitimitet, og vil bli diskutert senere. Når det gjelder kompetansen til å drive plan- og utviklingsarbeid etter lov og forskrifter, virker den solid. Dyktige fagfolk møter likevel utfordringer i komplekse situasjoner. Et poeng i denne sammenheng er å videreutvikle det som fungerer og anerkjenne det som ikke fungerer slik at problemer med stor innvirkning på praksis får tilstrekkelig fokus og kan adresseres.

Spørsmål 10 relaterer til perspektiv nr. to. Det lyder som følgende: Ovenfra og ned-styring: Hva tenker du om kommunens fremgangsmåter som plan- og bygningsmyndighet? I svarene på dette spørsmålet kan vi finne oppfatningene/argumentene som trengs for å underbygge en indikasjon.

De fire første svarene virker å gi signaler på at det de 3-4 siste årene har vært en forbedring av fremgangsmåter. Ny politisk ledelse og nye administrative grep har virket å bidra til å legge merke til kommunikative verktøy. Timingen er fremdeles diskuterbar. Det er teoretisk sett

grenser for hvor mye samhandling kan hjelpe når det kommer sent inn i et prosjekt. Likevel virker det som om disse har hatt gode erfaringer med kommunikative metoder.

Representantene for Barbu vel har hatt oppfatningen av at ovenfra-og-ned styringen har vært enerådende. De nekter ikke for at kommunen har tatt i bruk møter og workshops i senere tid, men mener ikke det har gitt noen merkbare demokratiske fordeler for sivilsamfunnet.

Næringsjefen mener kommunen som planmyndighet har kjørt en rotete behandling. Det er for øvrig mange påvirkende faktorer i denne sammenheng.

Mye koker igjen ned til kommunikasjon. Feilgrep ved tidligere anledninger virker å ha hatt en negativ effekt på prosjektet selv med ‘nye’ folk i førerretet og nye metoder tatt i bruk de siste årene. Dette underbygger igjen argumentet om at viktigheten er svært stor rundt å etablere også andre former for legitimitet i tidlige tidsfaser. Så vel som planleggingsformene og fasene glir inn i hverandre, gjør også legitimitetsformene det. Økt kvalitet i øvrige legitimitetsformer kan ha en positiv effekt på den legale legitimiteten.

Delkonklusjon:

Den legale legitimiteten virker i utgangspunktet ivaretatt.

Normativ/moralsk legitimitet

Svarene på spørsmål 12 er relevant for den normative/moralske legitimiteten. Den er knyttet til visjoner og evnen til å være i tråd med samfunnets normer og kollektive standpunkt. På denne måten er den moralske og kognitive legitimiteten avhengige av hverandre. For å kunne handle i tråd med samfunnets normer er det viktig for myndigheten å forstå visjons og interesseforholdet i samfunnet, og vis versa.

Svarene er sprikende. Noen mener visjoner fra kommunen har kommet for sent. Noen mener de har vært utydelige brorparten av tiden. Andre mener de har vært tydelige fra start. Men tydelige for hvem? Kommunikasjonen går igjen som gjest i de fleste gjennomgangene, og ikke uten grunn. At visjoner er tydelige mellom meningsfeller eller innad i aktørallianser gjør ikke nødvendigvis bildet klarere for hele aktørspekteret. Kommunikasjonen er vesentlig for alle former for legitimitet. Det instrumentelle og det kommunikative har roller i alle planleggings- og legitimitetsformer. Som kommentaren etterfølgende spørsmål 12 pekte på, indikerer det svekket forventningsavklaring og utydelighet i visse perioder.

Forventningsavklaring og tydelighet er viktig for både den moralske og den kognitive

legitimiteten. I forhold til den moralske, handler det om å være stabil og representativ, både administrativt og i politikken. Samfunnet må kunne forutse hva en viss partipolitisk sammensetning vil gjøre med praksis. De fleste kan relatere til saker hvor det har virket vanskelig for deler av politikken å stå ved en sak eller retning. Tidlig og samlet stemme i forhold til visjoner fra kommunen som aktør er viktig. I denne sammenheng tyder det på at det finnes et klart forbedringspotensiale.

Det må ikke utelates at det er forventninger til at deltakere som skal mene noe skal ha kjennskap til overordnede dokument som eventuelt er retningsgivende i aktuell sammenheng. Det stilles krav til begge sider av bordet. Likevel er samfunnsplanlegging noe som også skal være forståelig for samfunnet til en viss grad, og en god porsjon av dette ansvaret tilfaller de som representerer plan- og bygningsmyndigheten.

Delkonklusjon:

(Periodevis) svekket moralsk legitimitet grunnet utydelige signaler utad vedrørende visjon og retning. Store svingninger i forankringen av visjoner i samfunnet glir også over i kommunikasjon og det kognitive.

Kognitiv legitimitet

Den kognitive legitimiteten står (som flere tidligere kommentarer antyder) frem som den legitimitetsformen som har vært mest savnet. Når man ser konkret på den kognitive legitimiteten og dens rolle i prosjektet, er det igjen de ofte nevnte sub-begrepene ‘‘comprehensibility’’ og taken-for-grantedness’’ som virker å ha stor relevans for å kunne beskrive de opplevde indikerte manglene i praksisen.

Comprehensibility

Legitimiteten som ligger i å etablere en felles forståelsesramme for involverte og berørte i et prosjekt veier tungt. Ved å dele viktig og premiss-endrende/ramme-skapende informasjon, øker man både forståelsen av prosjektets natur og muligheter, og man legger til rette for en plattform som i større grad har muligheten til å støtte konstruktiv debatt, i stedet for å bruke unødvendige mengder tid og ressurser på misforståelser. En del av dette er blant annet forventningsavklaring/forventningsreduisering. Det er viktig at alle sentrale parter er innforstått med hva det er mulig å påvirke og hva de harde rammene består av. Forklaring av tilgjengelige ressurser, eventuelle viktige juridiske grenser, eventuelle tall-baserte argumenter

en del av dette. I tillegg er en gjennomgående fellesnevner at ingen kan få det *akkurat* som de vil, men må være i stand til å se etter områder hvor det er grunnlag for kompromiss.

Alle signaler støtter et argument om at denne formen for legitimitet virker å ha vært den mest svekkede. Intervjuene avdekket at oppfatningen av sentrale deler av prosjektet til tider varierte stort fra aktør til aktør. Det har også virket problematisk for deler av sivilsamfunnet å få innsikt i de komplekse prosessene, svingningene i retning, planarbeid osv. Mange argumenter for viktige avgjørelser og standpunkt var godt begrunnede, men de virket ikke å ha kommet ut i offentligheten. Dette er med på å senke nivå og kvalitet på den delen av kognitiv legitimitet som kalles *comprehensibility*. Det kan være både tids- og ressursbesparende dersom involverte aktører, og gjerne også alle interesserte, har en mulighet til å dele et relativt likt oppfatningsbilde av prosjektet. Jo likere forståelsesramme, desto større sjanse for å unngå unødvendige stopper og usaklige debatter basert på misforståelser og vrangforestillinger. Etablering av felles forståelsesramme er forøvrig noe som krever innsats fra flere kanter, men igjen ligger mye av ansvaret for initiativ hos ledende myndighet.

Taken-for-grantedness

Ta-for-gitthet-legitimitet blir av Suchman (1995) presentert som et power-play som han (i 1995) hevder er den mektigste formen for legitimitet. Kamouflert og reell. I utgangspunktet er det bare dem med stor makt og autoritet som har evnen til å skape denne formen for legitimitet. Den etableres ved å overbevise om at alle andre alternativer enn deres er utenkelige. Altså må makt og posisjon være meget sterk for å gjennomføre en slik legitimeringsprosess. I det teoretiske avsnittet omhandlende denne form for legitimitet stiller jeg for øvrig spørsmål til hvor legitim denne formen egentlig vil være i et vestlig demokrati. Med mindre alle andre enn denne maktaktøren har ideer som er fullstendig urasjonelle, virker denne formen mer som en undertrykkende prosess enn som en faktisk legitimerende handling. Derfor antydes det at det kan dreie seg om en form for "falsk legitimitet" som unektelig kan ha stor innflytelse, men som muligens ikke er spesielt legitim i sin rette forstand.

Barbu vel svarer på spørsmål 9: " En håndfull mennesker har styrt prosessen. De siste 3-4 årene har det vært holdt flere møter fra ledelsens side, men det har ikke hatt noen effekt."

Og på spørsmål 16 : " Har en oppfatning om at politikere, utbyggere og administrasjon er en samlet makt, og mot den har det vært umulig å stå imot."

Sammen med flere andre argumenter fra samme aktør, kan det virke som taken-for-grantedness blir delvis beskrevet. Likevel er man langt fra å bevise noe slikt. Ingen legger skjul på at politikken, næringslivet og administrasjonen har spilt på lag og villet mye av det samme, men det virker ikke som om det har blitt overbevist om at dette var det eneste gode alternativet. Opposisjonen har vært klar i sin sak. Det blir heller beskrevet som at disse tre aktørene har vært vanskelig å stå imot og at argumentene deres bar preg av å være kortsiktige (Barbu vels oppfatning) fordi de ikke ble forklart på samme vis som de ble til (gjennom faglige argumenter basert på forskning og tall). Det virker heller som om mange av disse oppfatningene stammer fra sviktende comprehensibility. Mange av argumentene brukt av kommunens aktører, basert på analyser, forskning og regnskap var ikke en del av motstandernes oppfatning. Klarere kommunisering av disse argumentene kunne muligens bidratt til færre misforståelser, etter egen oppfatning.

Snur man om på det slik som ble forsøkt i teoridelen, kan det kanskje være mer gjenkjennelig. Ut fra omdefineringen av ta-for-gitthet – en måte å svekke kognitiv legitimitet på – kan det virke mer treffende for kasus. Disse negative formene for ta-for-gitthet er sett på som produkter av svekket comprehensibility, og således skadelige for den kognitive legitimitet. Ut i fra dette perspektivet kan det argumentabelt ha relevans for kasus.

For å gjengi teoridelens poenger i denne sammenheng:

- Dersom prosjektledelsen tar for gitt at andre aktører, berørte naboer m.fl. er innforstått med det samme utgangspunktet for prosjektet som de har, har de samme forventningene eller forstår rammevilkårene på samme måte som dem uten å faktisk undersøke dette, svekker det den kognitive legitimiteten.
- En aktør som jobber mot den aktuelle planmyndighet kan risikere skuffende resultater dersom den tar på seg ordet for flere enn den faktisk har støtte fra eller at den forventer/tar for gitt at visse fremgangsmåter skal resultere i mer drastiske endringer enn det som er reelt.

Delkonklusjon:

Kognitiv legitimitet knyttet til felles forståelsesramme blant aktører og berørte virker svekket.

Pragmatisk legitimitet

Den pragmatiske legitimitet er bygget på de tekniske omgivelsene og etableres ved å gjennomføre godt dokumenterte, kostnadseffektive/gunstige, kalkulerte og materielt besparende handlinger. Knyttet til den operative planleggingen (som senere vil bli omtalt) handler det nettopp om sammenhengen; kost-nytte.

Både infrastrukturanalyse, regional næringsplan og Telemarksforkning nevnes i forbindelse med kalkulerte valg for prosjektet. I tillegg uttalte nærings sjefen at kommunen kom ut av begge prosessene i pluss og at oppfatningen av at grunnarbeidet på Kunnskapshavna var finansiert av skattemidler ikke stemte.

I henhold til tidslinjen til prosjektet virker det som om de fleste mener det kunne vært gjort en del annerledes, men i forhold til det pragmatiske (tekniske/økonomiske valg) ser det ikke ut som det er noen umiddelbar grunn for kritikk på bakgrunn av den informasjonen forfatter sitter på. Det eneste som virker mer eller mindre klart er at fellesnevneren – kognitiv legitimitet i comprehensibility – kunne blitt prioritert i større grad også i forbindelse med teknisk faglige argumenter. Økt kvalitet på andre legitimitetsformer vil i teorien også ha en positiv effekt på den pragmatiske legitimiteten.

Delkonklusjon:

Den pragmatiske legitimiteten virker i utgangspunktet ivaretatt.

Instrumentell og kommunikativ rasjonalitet

Som nevnt i teoridelen vil kommuneplanlegging etter instrumentell logikk ha legitimitet i planleggeres/fagfolks ekspertmakt og i kommunens institusjon/formelle posisjon. Det kan virke som den instrumentelle rasjonaliteten har vært sterk fra kommunens side i dette prosjektet. Denne styringsformen, nært beslektet begrepet government, som refererer til den formelle, institusjonelle strukturen hvor autoriteter tar valg og styrer i et moderne demokrati, har tydet å være mer eller mindre dominerende i lange tider/perioder ifølge utvalget.

Journalist i Agderposten hevder at instrumentell styring har vært dominerende i starten av prosjektet frem til de siste 4-5 år hvor det har vært forsøkt å gå over i en kommunikativ prosess.

Kommunalsjefen for Samfunnsutvikling mener det opprinnelig startet veldig kommunikativt, så instrumentelt, og til slutt kommunikativt igjen mot slutten.

Ordføreren i Arendal uttalte at kommunen tidlig tok en administrativ rolle, men drev også dialog med investorer, noe han tror muligens ikke kom så tydelig frem.

Sjefsarkitekten mener det har vært bruk av begge logikker, først instrumentell i form av kommunens regisserte arkitektkonkurranse som feilet fordi alternativene ikke gav mersmak i folket, så de siste årene mer kommunikative fremgangsmåter. Ser nytten i å bli bedre på å bruke kommunikative midler.

Representantene fra Barbu vel mener den instrumentelle har dominert og at prosjektet har blitt styrt av en håndfull mennesker (elitestyre). De nevner at det i løpet av de 3-4 siste årene har blitt holdt flere møter, men at de kommunikative forsøkene ikke har vist seg å bedre situasjonen eller endre på innflytelsesbalansen.

Næringssjefens uttalelse setter kanskje fokuset mest direkte på poenget i denne sammenheng. Han har opplevd at kommunen har kjørt veldig mye samarbeid, men ikke først og fremst med innbyggerne. Med utbyggere, entreprenører, også når det gjelder Kunnskapshavna. Han var klar på at de har gått sammen med de interessentene som skulle investere.

Det er klart man må ha et godt samarbeid med investorer og drivende krefter, men kommunikative prosesser siktet mot folk og aktører som allerede er mer eller mindre enig med prosjektledelsen, kan neppe kalles kommunikativ praksis. Man ser selvfølgelig poenget til næringssjefen i at berørte naboer skal ha en plass i produseringen av masterplan, men at selve byggeavtalene er rettet mot de som investerer. Det virker ikke som om det er her problemene ligger. Manglene virker derimot å ligge i hva de forskjellige legger i begrepet ‘kommunikativ praksis’. Igjen må det presiseres at samarbeidsdrevne prosesser med meningsfeller neppe kan kalles kommunikativ planlegging. Dette fordi den kommunikative planleggingen skal være et verktøy for å takle utfordringer som ikke-meningsfeller bringer inn i prosessene. Selv om befolkningen ikke er investorer i prosjektet, virket det som om noen hadde som oppfatning at skattemidler ble brukt, noe næringssjefen motbeviste ved å dele regnskapspapirer med forsker. Likevel er dette viktig informasjon å meddele eventuelle tvilende parter gjennom kommunikative fremgangsmåter. Sjefsarkitekten uttalte for øvrig at den instrumentelle styringen feilet fordi alternativene ikke gav mersmak i folket. Da virker det videre logisk å anerkjenne folket som en maktfaktor. Å drive kommunikativ planlegging for å bøte på slike utfordringer burde da absolutt involvere de som ikke er enige. Det er nettopp dette som er eksistensgrunnlaget for den kommunikative praksis. Det tyder også på at

kommunen har forsøkt på dette, men at utfordringene muligens har blitt adressert på en ineffektiv måte eller at utgangspunktet var for skadet på bakgrunn av tidligere historie.

Det virker som om dette også er innsett av mange, og ingen av aktørene skal beskyldes for å være ansvarlige for dette. Men det tyder likevel på at prosjektet har manglet mye på legitimitetsfronten. Både administrativ stab, politisk balanse m.m. har skiftet igjennom prosjektets gang. Mange har kommet inn i en posisjon hvor gamle problemer blir en del av hverdagen. Aktørene i utvalget har gjennomført genuine forsøk på å løse disse problemene. Likevel er det begrenset hva bruk av kommunikative virkemidler kan oppnå sent i et prosjekt. Det som er viktig er å innhente kunnskap om hvordan det kommunikative kan brukes fra start, rettes mot riktige aktører (spesielt de som er uenige), og bruke begge logikker på en måte som gjør prosessen både informativ, inkluderende og beslutningsrettet.

Delkonklusjon:

Prosjektet virker å ha manglet tilstrekkelig tidlig og riktig bruk av kommunikativ rasjonalitet.

7. Medvirkning, makt og forslag til endring i praksis

Kapittel 7 er et reflekterende kapittel, og setter innholdet i forrige kapittel inn i et bredere perspektiv. Det dreier seg om forskningsspørsmål 5: *Hva slags delkonklusjoner kan det vises til angående planlegging, maktforhold og medvirkning i prosjektet, og effektene disse har medført?* Mot slutten av kapittelet og inn i neste blir det en glidende overgang til forskningsspørsmål 6: *Hva kunne eventuelt vært gjort annerledes for å styrke fremtidig planpraksis i slike sammenhenger?* I dette kapittelet presenteres det praktiske tiltak rettet konkret mot de identifiserte negative elementer som er funnet og konkretisert i delkonklusjonene. Kapittel 8 tar det hele opp et plan og ser kasus i en større sammenheng. Avslutningskapittelet tar forslagene til forbedring videre og inneholder konklusjon og implikasjon i forhold til kasus og det større samfunnsbildet.

I denne fortsettelsen av drøftingen vil jeg forklare sviktende legitimitet/mangler i praksis med planlegging. Et viktig punkt på veien mot å produsere anvendelige forslag til forbedring er nettopp å knytte funnene til aktuell praksis.

Medvirkningstrappen

Som spørsmål 19 viser, svarte tre intervjupersoner *mellom dialog og deltaking*, to *dialog* og en *mellom informasjon og høring*. Det var forutsigbart at de som følte de hadde vunnet minst i prosjektet satt fingeren lavest i medvirkningstrappen og vers visa, men det som var interessant var for øvrig mangfoldet i tilnærmingen til medvirkning blant dem som satt fingeren lengre opp i trappen. Det er ikke tilfeldig når man oppnår konstruktiv medvirkning i kommunikative prosesser. Dette henger nøye sammen med hvordan det hele er lagt opp, hvordan informasjon man gir ut i forkant og hva innholdet i et møte/en workshop er. Det er ikke slik ment at man skal havne så langt opp i medvirkningstrappen som overhodet mulig, men at formålet med en medvirkningsprosess skal stå i forhold til forventningene. Full medvirkning på øverste trinn i modellen (selvstyring) er sjeldent hverken et mål, en nødvendighet eller et ideal. Det samme gjelder medvirkning på laveste trinn (som faktisk også mangler rettigheten - medvirkning.) Det handler derimot om å tilpasse mengde og type medvirkning til kontekst, slik at de som sitter på mottakersiden av medvirkningen fra lokalsamfunnet ender opp med flest mulig konstruktive bidrag, samt at de som møter opp og deltar i gitt prosess/på gitt møte får medvirket i tråd med sine forventninger av involvering. Det er selvsagt forskjell på informasjonsmøter og folkemøter i denne sammenheng. God informering på forhånd

resulterer i godt forberedte deltakere. Er man ute etter innspill, må det signaliseres. Er man ute etter å holde et informasjonsmøte, må det også signaliseres, slik at de oppmøtte ikke forventer annet enn det som faktisk skal skje. Medvirkning er en lovpålagt del av samfunnsutvikling i dag, men innholdet i medvirkningsprosessene er i stor grad fremdeles opp til prosjektledelsen. Der virker det som det er forbedringspotensiale. Hvordan bruke folkemøter og workshops på en proaktiv og forebyggende måte som løser flere problemer enn de lager? Hvordan bruke dem som et strategisk og konstruktivt verktøy? Det er her viktigheten av den kommunikative rasjonaliteten kommer inn. Det er på disse punktene det er verdifullt med kunnskap om hvordan man skal ta i bruk diverse midler og på hvilken måte det bør settes i gang.

Det hevdes blant annet fra offentlig hold at innflytelsen har vært større enn involveringen skulle tilsi. Opposisjonen opplever kommunikasjonssvikt. Flere av kommunens representanter sier det i forhold til kommunikasjon har vært et lærerikt prosjekt og at man må bli enda bedre på det.

I dette er det et poeng i seg selv. Mange utfordringer er innsett, men hvordan bidra til å løse dem? Igjen må det presiseres at bruken av kommunikative midler ikke menes å være en magisk løsning på alle problemer, men at flere tiltak på diverse områder og i forskjellige faser kan bidra til økt legitimitet, som igjen kan ha en positiv effekt på de mer tekniske fasene og prosjektet i sin helhet. Det hele er knyttet sammen og legitimitetsformene er avhengige av hverandre på lik måte som aktørene er det.

Delkonklusjon:

Det virker som det finnes et forbedringspotensiale innen strategisk bruk av kommunikative verktøy i medvirkningsprosesser. Det tyder et behov for å finne ut av hvordan man best kan utnytte den allerede lovpålagte medvirkningen i offentlige planprosesser.

Makt

Det er enighet rundt stor kommunal styring i prosjektet. Hvorvidt styringen har vært tydelig og godt kommunisert er det ikke like stor enighet rundt. Samarbeidet mellom politikk, administrasjon og næring har vært høyt. Opposisjonen (Barbu vel) ser på dette samarbeidet som en urokkelig motstander. Sjefsarkitekten uttrykker også at det offentlige har brukt makten sin for å få det som ønsket på mange områder.

Barbu vel og parkforkjemperne blir av alle andre aktører beskrevet som en sterk og innflytelsesrik gruppe som har fått gjennomslag for mye. Denne oppfatningen er ikke delt av dem selv.

Likevel kan begge ‘’aktør-klynger’’ om man vil, sees på som reelle maktbaser. Ved å bruke det tredimensjonale synet på makt, kan begge sider kategoriseres som kompetente til å påvirke politisk dagsorden. Ellers er også punktet vedrørende ikke-beslutningstaking noe som kan ha stor innvirkning på slike prosjekter, særlig fra politikkens side.

I svaret på spørsmål 18 (vedrørende andre maktfaktorer enn kommunens administrasjon) ser oversikten slik ut:

- Grunneier/utbygger
- Arkitektfirma
- Næringsliv/investorer
- Politikk
- Sivilsamfunnet (foreninger m.m.)

Makten fra de forskjellige hevdes å grunne i: eierposisjon, kapital, faglig tyngde, beslutningsmakt, mobiliserende makt ved bruk av media.

Selv om opposisjonen ikke er fornøyd, virker det helt klart at innflytelsen har vært større enn opplevd. Intervjuene avslører en betydelig større park enn først planlagt. Hvorvidt fordelingen av området var den riktige ønsker jeg ikke å ta stilling til. Alle har rett til sin egen oppfatning av sluttresultatet. Det som derimot kan hevdes, er at alle involverte parter virket å handle på gode intensjoner i sitt arbeid/ sin innsats.

Samarbeidet mellom politikk, administrasjon og næring virker absolutt å ha vært mektigste part. Det er det heller ingen som argumenterer mot. Likevel er det noen umiddelbare tanker som dukker opp når det gjelder makt og styring i denne sammenheng. Det kunne fremstå som at fokus på makt og styring krevde en betydelig del av oppmerksomheten, tiden og ressursene til prosjektet og de involverte. Dersom kampen om makt for å nå beslutninger eskalerer og overskrider verdien av god, faglig argumentasjon, kan det ende i maktmessige dra-kamper som bremser mer fremgang enn det skaper. Slike tendenser kan få uheldige bieffekter og bidra til eskalering av konfliktnivå. Det ble også nevnt under flere av intervjuene at maktbruk og manipulering var en (for stor) del av spillet. Det er for ethvert prosjekt ødeleggende dersom det opprinnelige formålet blir skjøvet til side og det saklige, skapende ordskiftet blir erstattet

av en unødvendig herskende kultur av maktbruk. Slike kulturer kan utvikles sakte over tid og arbeidshverdagen kan *arves* av påtroppende arbeidstakere og ledere. Det er nettopp slike kulturer som i større grad skal bli unødvendige for prosjekters fremgang dersom planer og prosesser oppnår flere former for legitimitet. Derfor er det nyttig å evaluere seg selv, spesielt under gjennomføring av makthandlinger, og vurdere hvilke konsekvenser gitt handling fører med seg. Makthandlinger er kulturskapende og handlingskulturer kan påvirkes. Økt fokus på legitimering av planer og prosesser med mange interessenter og maktbaser kan bidra til å dempe behovet for unødvendig bruk av makt samtidig som det i større grad åpner for saklig debatt og øker mulighetene for forankrede løsninger. Forankrede løsninger (i tråd med kollektiv norm) har makt i seg selv (rettmessighet, støtte, argumentasjonskraft) og er politisk gjennomførbare – og politisk gjennomførbare løsninger er en forutsetning for ethvert prosjekts levedyktighet. En av hovednøkklene i legitimering er nettopp å justere fokus mot det som skaper forankrede prosesser og dermed gode resultater som varer.

Oppsummering:

Kommunens makt og styring har virket stor. Tydeligheten rundt visjoner, begrunnelser for valg og beslutninger kunne argumentabelt vært større. Det antydes også at innflytelsen fra deler av sivilsamfunnet har vært større enn opplevd. Makten virker å ha vært fordelt på mange aktører, men fellesinteresser hos politisk ledelse, administrasjon og næringsliv antyder et sterkt samarbeid. Likevel blir det hevdet at andre aktører har påvirket mye.

Institusjonell planlegging og legal legitimitet

Først og fremst knyttet til den institusjonelle planleggingen og som den primære basisen for legitimering, er den legale legitimiteten en viktig forutsetning for institusjonell planlegging etter gjeldene lover og forskrifter, med posisjon i formell autoritet. Den legale legitimiteten har positive indikasjoner. Dette tyder på høy teknisk kompetanse innad i den offentlige institusjonen (kommunen), og er et godt utgangspunkt for et samfunnsutviklingsprosjekt. Som nevnt er denne formen for legitimitet mest gjeldende når det dreier seg om planlegging innenfor eget system. Med dette menes det at man ved intern planlegging ikke nødvendigvis behøver like stort fokus på andre legitimitetsformer som man gjør når konteksten blir endret til å gjelde samfunnet. I samfunnsutvikling er for øvrig også den legale legitimiteten en viktig forutsetning for den institusjonelle planleggingen, men her øker i tillegg behovet for å etablere andre former for legitimitet ettersom konteksten blir mer kompleks og mangfoldig, både i forhold til interesser, hensyn, jus, innflytelse, påvirkning m.m.

I tillegg til planlegging etter Plan- og bygningsloven nevner Amdam (2011) også andre lover, regelverk og formelle plandokument som har blitt godkjent gjennom behandlingsrunder etter gjeldende regulative rammer som en tilhørende del av legalt legitim institusjonell planlegging. Det være seg vedtatte kommuneplaner, arealplaner, økonomiplaner, reguleringsplaner og budsjett.

Det tyder på at flere av disse prosessene kunne blitt gjort annerledes, noe som også blir direkte nevnt av kommunens representanter og ledere. Men for å påvirke dette, er det ikke nødvendigvis den legale legitimiteten som må heves. Det er de andre legitimitetsformene. Gjennom styrking av andre former for legitimitet kan den institusjonelle planleggingen nyte fremskritt og forbedring.

Strategisk planlegging og moralsk/normativ legitimitet

I tillegg til den legale legitimiteten, er det den normative/moralske legitimiteten som er viktigst for strategisk planlegging. Denne formen for planlegging handler om visjoner og er godt egnet til å fange opp de store utviklingslinjene og vende fokuset mot de største utfordringene. Gjennom strategisk planlegging kan man produsere en retningsgivende effekt for utviklingen og se langt fremover med basis i kollektive normer og moralsk essens (Amdam 2011). Som Scott (1995), s.38 nevner, er noen verdier og normer forenelige med og forankret i alle medlemmer av det kollektive samfunnet, mens andre bare appellerer til et konkret utvalg aktører eller posisjoner. Denne formen for planlegging kan sies å være særs avhengig av moralsk/normativ legitimitet for å skape bred aksept og tyngde.

Det er ikke grunn til å kritisere alle elementer ved den strategiske planleggingen. Ved flere tilfeller har det blitt gjennomført mobiliserende grep fra flere maktposisjoner som har endret de store utviklingslinjene i prosjektet. Likevel indikerer intervjuene en periodevis svekket moralsk legitimitet grunnet uryddighet og utydighet i forhold til signaler fra kommunen vedrørende visjon, retning og alternativer som har hatt mye å si for de store utviklingstrekkene. En klar oversikt over hva som er reelt og politisk gjennomførbart er viktig informasjon som kan styrke moralsk og normativt omdømme. En samlet stemme og klare signaler fra kommunen som aktør er her en viktig del av å etablere en slik form for legitimitet. Dette handler om kommunikasjon. Det handler også om ryddighet i forhold til alternativer med store konsekvenser for visjoner for det aktuelle området.

Selv om store deler av kommunesamfunnet kan virke inaktive/ikke-deltakende er klarhet og god kommunikasjon fra plan- og bygningsmyndighet en viktig faktor i etablering og vedlikehold av moralsk/normativ legitimitet, og avgjørende for en god prosess/fase med strategisk planlegging. Dersom det sendes utydelige signaler vil sjansene øke for motstand og bremses i arbeidet grunnet misforståelser og unødvendigheter. En klar oversikt og god tilgjengelig informasjon vedrørende aktørers visjoner for området og reelle alternativer vil således kunne skape en mer effektiv og jevnt informert plattform. En slik plattform har større potensiale for saklig diskusjon og debatt, og videre, større mulighet for å unngå kommunikasjonsvikt, unødvendige misforståelser og legitimitetshemmende effekter.

Økt moralsk/normativ legitimitet vil også kunne gjøre andre former for planlegging mindre utfordrende. Jo mindre utydelighet det er i forhold til store utviklingslinjer og aktuelle visjoner for området som skal utvikles, desto færre av disse problemene vil ende opp som bremsende elementer og uløste dilemmaer i senere faser.

Hvordan forberede seg på dette? – Forberedende arbeid og proaktiv planlegging. Dette er aktuelt både for moralsk og kognitiv legitimitetsbygging, de to punktene hvor de største manglene for øvrig er indikert/antydnet (i tråd med nevnt governance-forskning).

En måte å forebygge slike utfordringer og forberede seg på er å "fiske" eller "peile" etter dagsaktuelle visjoner i samfunnet (sivilsamfunn, næringsliv, politikk, andre mulige aktører) for et område *før* prosjektets retning er satt eller antydnet. Man kan drive forebyggende/forberedende forskning. En workshop eller idedugnad er blant annet en metode som kan ha stor avkastning og relevans for et prosjekt dersom den brukes tidlig for å kartlegge. Det trenger ikke å loves noe i disse tidlige fasene, men ved å samle inn forslag, innspill og visjoner tidlig kan planleggere og andre fagfolk i prosjektet få en oversikt over hva som ønskes og starte prosessen med å lage alternativer med en stor forsyning av muligheter. Måten møtet holdes på er viktig. Her handler det ikke om å overbevise, men om å lytte og ikke minst, skrive formelt referat/gi kvittering på at man har fått det med seg. Det vil bidra til å vise at man har hørt deltakerne.

Selvsagt vil et prosjekt inneholde offentlige visjoner for området og forhåpentligvis kalkulerte begrunnelser for retningen som etterhvert blir lagt frem, men dersom man har forberedt seg godt, vil det være mulig å ha en oversikt over hvilke av disse visjonene som er best forankret i folket. Det er både tillitsskapende og legitimitetsbyggende å involvere samfunnet i visjonsdugnad. Man kan også dele inn oppmøtte deltakere i grupper som symboliserer

interesse eller samfunnsgrupper slik at man kan forsøke å fordele eventuelle små "seiere" mer eller mindre jevnt på de forskjellige. Dette kan være viktig for å skape aksept, klarhet og presentere alternativer som har en konfirmert forankring i aktører, interesserte og berørte.

Det hevdes ikke at denne fremgangsmåten vil løse alle motsetninger i forkant av et prosjekt, men snarere, skape klarhet i visjonsfordeling og aktørmangfold. Det vil også være lettere å lage alternativer som har dokumentert relevans til den kollektive mening. Denne måten å drive strategisk planlegging og bygge moralsk legitimitet på vil kunne bidra til å forenkle mye i forkant, slik at prosjektet kan starte på et relevant grunnlag. Alternativene kan bygges på oppfatninger og visjoner forankret i lokalsamfunnet, som således også bør være politisk gjennomførbare. Det er opp til planmyndigheten å gjøre dette om til formelle planforslag, men relevansen og forankringen vil være bedre forberedt og det vil være lettere for kommunen å fronte alternativer og eller luke ut ugjennomførbare løsninger tidligere. Slik kan det være mindre problematisk å presentere visjoner med en samlet stemme og ha oversikt over visjoner fordelt på sentrale aktører. Dersom de innhentede data vedrørende visjoner strider med myndighetens visjoner, er det viktig å begrunne disse motsetningene (særlig om alternativene skulle skille seg drastisk fra det innspillene antydte). Begrunnelse og informering fremmer kognitiv legitimitet, men det er også viktig for den moralske legitimitet. Dette er et krysningpunkt mellom de to som viser hvordan legitimitetsformer påvirker hverandre. Legitimitetsformene er sett i sammenheng med planleggingsformer for å illustrere forskjellige bruksområder, ikke for nødvendigvis for å kunne skille dem fullstendig fra hverandre.

I teorien vil dette kunne gjøre debatten mer saklig og relevant og gjøre visjoner og aktørmangfold klarere. Det vil også fremme moralsk legitimitet og bidra til kognitiv legitimitet (forståelsesramme/utgangspunkt/klarhet). Dersom dette oppnås, kan man også argumentere for at det vil gjøre den institusjonelle planleggingen mindre utfordrende.

Taktisk planlegging og kognitiv legitimitet

Den taktiske planleggingen handler om interesser og ressursfordeling. Kortsiktig ressursinnsats for å nå strategiske mål er den taktiske planleggingens natur. Da er man altså forbi visjoner og lengre ned i materien – større detaljnivå og mer konkrete tema. Arealplaner og reguleringsplaner er en del av dette. Vedtatte planer er juridisk bindende og på denne måten utstyrt med regulativ/legal legitimitet. Det er bare politikken som kan justere eller endre på vedtatte planer. Derfor er påvirkning av politikk en måte å drive taktisk planlegging på. Sett fra den ene siden høres dette kanskje ut som institusjonell planlegging, og det kan det

for øvrig også være. Men institusjonen er ikke lenger en forutsetning, som åpner for påvirkning også fra privat og frivillig sektor. Parkaksjonen som skiftet ut halve bystyret er et godt eksempel på dette. Og parken endte opp med å bli større enn opprinnelig tenkt fra kommunens side. I ressursfordelende prosesser er den kognitive legitimiteten den viktigste i tillegg til den legale (som alltid må være tilstede). Endring i avtaler, ressursfordelende handlinger og endringer i planer som styrer i detalj er en del av taktisk planlegging. Den kognitive legitimiteten ligger i å være tilpasset vårt mentale bilde av virkeligheten. Vrangforestillinger og eller skjevheter i forståelsesrammen til et prosjekt svekker da denne legitimiteten.

I tråd med indikasjonene tyder det på at den kognitive legitimiteten er/har vært svekket på dette området. Det virker ikke som at det har blitt etablert en felles forståelsesramme blant de involverte aktører og berørte i forhold til viktige ramme-definerende informasjon. Det fremstår altså ikke som prosjektet har oppnådd såkalt *comprehensibility*.

Hva skaper så *comprehensibility*? – Velfungerende kommunisering og deling av viktig informasjon og argumenter. Altså saklig debatt og gode argumenter, samt en felles forståelsesramme for prosjektets involverte parter. Igjen kan det nevnes at etablering av moralsk legitimitet er med på å styrke den kognitive ved å legge gode premisser for dens oppnåelse.

Hvordan skape kognitiv legitimitet og felles forståelsesramme? – Ved å fokusere på den neste delkonklusjonen i den ‘negative’ listen som følger i oppsummeringen under, nemlig å øke prioriteringen av strategisk bruk av kommunikative midler i medvirkningsprosesser.

Oppnåelse av kognitiv legitimitet krever innsats fra ‘alle ender av forhandlingsbordet’ og dreier seg om å forklare og argumentere for sine synspunkt. Flest retningsgivende alternativer og forslag kommer for øvrig hyppigst fra plan- og bygningsmyndigheten som leder prosjektet. Dersom argumentene er bygget på forskning, analyser, jus og tall, er det viktig å forklare dette for de andre og i offentligheten slik at strategien og den langsiktige nytten i det hele blir synlig og det ikke kan forveksles med kortvarige løsninger eller enkle grep (om det nå ikke er det). Er det grunner til at et forslag ikke er gjennomførbart bør det forklares hvorfor. Det vil bidra til å skape kognitiv legitimitet forankret i en felles forståelsesramme.

Medvirkningsprosesser som folkemøter, workshops, informasjonsmøter m.m. er gode anledninger til å drive med denne formen for kommunikativ strategi. Forventningsavklaring i tidligere faser er også en viktig del av dette. Det finnes en situasjon for ethvert verktøy og et

verktøy for enhver situasjon. Strategisk bruk av møteformer både i forhold til tidsfaser og i forhold til anvendelsesområde er viktig. Bruk av media og formidling av referater er også viktig. I stedet for å se på det som tid- og ressurskrevende, tenk på all tiden og alle ressursene som kan spares om det lykkes.

Særlig i forhold til Barbubukt tyder det (som flere i utvalget direkte har nevnt) på at det hele kom skjevt ut prosjektmessig. Utskiftninger i ledelse og stab underveis, feilsignaler i politisk historie og læring og feiling i forhold til kommunikasjon som verktøy virker å ha snudd om på mye.

Å drive instrumentelt i en årrekke uten hell for så å forsøke å reparere mangler i senere faser ved å ta i bruk kommunikative metoder, setter neppe den kommunikative rasjonaliteten i et godt lys i forhold til oppnåelse. Balansen mellom og bruken av begge disse logikkene er essensiell for prosessens kvalitet å ha med fra start. Å etablere et legitimt omdømme innledningsvis bedrer utsiktene for prosjektets gjennomføringsevne betydelig, samt øker kvalitet og demper konfliktnivå. Dersom man derimot mislykkes i etableringen av saklighet og legitimt omdømme fra start, vil arbeidet med å reparere prosjektets omdømme bli omfattende. Det vil også kunne føre til nedprioritering av opprinnelige formål og skade prosessenes effektivitet. Styrker man en form for legitimitet, vil det ha positiv effekt på de andre og antagelig minske utfordringene i de andre planleggingsformene.

Operativ planlegging og pragmatisk legitimitet

Den operative planleggingen dreier seg om handling og intensjoner om handling. Handling skaper tilslutning. Lett synbare handlinger og konkrete grep er derfor en suksessfaktor i politikken. Den operative planleggingen er avhengig av pragmatisk legitimitet, som er bygget på sammenhengen mellom kost/nytte og gjennomførbarhet. Produktivitet og ressursutnyttelse er nøkkelord i denne sammenheng. Som nevnt i teoridelen skriver Amdam (2011) at den operative planleggingen ikke bare krever tilslutning, men skaper aktive forpliktelser til handling og faktisk gjennomføring, som igjen forutsetter juridisk bindende former for samarbeid (kontrakter) og blant annet på denne måten også forutsetter legal legitimitet. Kontraktene krever en oppfatning av nytte.

Ut ifra at prosjektet har kommet greit ut økonomisk og at flerparten av utvalgets argumenter indikerer at prosjektets sluttresultat vil ha nytte for samfunnet generelt, tyder det på at den pragmatiske legitimiteten i utgangspunktet virker ivaretatt ut i fra den informasjonen som har

blitt opparbeidet gjennom datainnsamlingen. Alt har nyanser, unntak og er åpent for diskusjon, men jevnt over kan argumentene for samfunnsnytte sees på som solide. Med forståelse for at andre meninger er tilstede på dette punkt, ønskes det ikke å tas stilling til prosjektets sluttresultat.

Likevel kan det nevnes at den operative planleggingen representerer sluttfasen i et samfunnsutviklingsprosjekt, og at det videre kan hevdes følgende:

Uløste problemer fortsetter inn i neste fase. Dersom sviktende legitimitet er reell i tidligere faser, vil det øke kompleksiteten i de senere runder. Ved å vie større fokus til de indikerte mangler i moralsk/normativ og kognitiv legitimitet og gjøre noe med dette i fremtiden, kan det antas at det vil redusere utfordringer, kompleksitet og uorden i avsluttende planfase ved suksess. Et godt resultat forutsetter en god prosess. Kompleksiteten i moderne samfunnsutvikling krever følgende en likedan mangfoldig planpraksis som er innforstått med de utfordringene som er inkludert. I forhold til dette er det gode muligheter for videreutvikling. Verktøyene kommer til å endre seg med tiden på lik linje med utfordringene, men en ting virker klart: Den dagsaktuelle situasjon krever mer enn høy teknisk kompetanse og tradisjonell styring. Landskapet og konteksten virker å ha utviklet seg forbi fremgangsmåtene – det er på tide å tilpasse praksisen.

Oppsummering av delkonklusjoner

Positive:

- Det gjenkjennes ikke umiddelbare tegn på at output-legitimitetens ivaretagelse bør kritiseres.
- Den legale legitimiteten virker i utgangspunktet ivaretatt.
- Den pragmatiske legitimiteten virker i utgangspunktet ivaretatt.

Negative:

- Prosjektet har manglet tilstrekkelig tidlig og riktig bruk av kommunikativ rasjonalitet.
- Kommunens input-legitimitet nedenfra (kommunens politiske fremgangsmåter) har hatt turbulente perioder og har til tider virket manglende.
- Outcome-legitimiteten virker å ha vært svært svekket i perioder.

- (Periodevis) svekket moralsk legitimitet grunnet utydelige signaler utad vedrørende visjon og retning. Store svingninger i forankringen av visjoner i samfunnet glir også over i kommunikasjon og det kognitive.
- Kognitiv legitimitet knyttet til felles forståelsesramme blant aktører og berørte virker svekket.
- Forbedringspotensiale i strategisk bruk av kommunikative verktøy i medvirkningsprosesser.

Den tradisjonelle tilnærmingen som tilsier at det er tilstrekkelig dersom det er lov (legalt legitimt) og det er kostnadseffektivt (pragmatisk legitimt) er ikke lenger nok til å nå en prosessuell kvalitet vi i kan regne som god nok i dag. Det norske systemet legger mye makt i folket og krever en høy grad av enighet før offentlige beslutninger kan tas. Derfor er det viktig å også fokusere på strategiske og taktiske planleggingsformer som hever den moralske og kognitive legitimiteten slik at utfordringene kan hanskkes med på en måte som er bedre tilpasset den moderne situasjon. Det kan i praksis være vanskelig å skille disse fremgangsmåtene da kompleksitet og nyanser gjør det utfordrende å konkretisere. Derfor vil det i avslutningsvis i dette kapitlet bli presentert en rekke forslag til forbedring som direkte adresserer de indikerte mangler som er antydnet gjennom dette forskningsprosjektet. Det hevdes ikke å være en umiddelbar fasit, men derimot planfaglige, strategiske alternativer til tiltak og forbedring som samlet bør være i stand til å bidra til legitimitetsbygging i prosjekter med relevans og overføringsverdi til kasus.

Mange visjoner virker å bygge på solide argumenter. Likevel tyder det på at disse argumentene ikke har kommet tilstrekkelig tidlig eller fullstendig ut i den offentlige debatt, noe som skaper mistillit og skader aktørers legitimitet ovenfor hverandre og samfunnet. Selv om en foreslått løsning er støttet av et solid argument, gjør det ikke løsningen moralsk og kognitivt legitim med mindre denne informasjonen deles slik at hele aktørspekteret er informert om hva denne løsningen vil gjøre, hvorfor den bør gjennomføres og eventuelt også hvorfor andre løsninger ikke er gjennomførbare eller tilgjengelige. I slike situasjoner kan mangelen på deling av informasjon føre til splid og ubalanse i hvordan sentrale aktører oppfatter prosjektet. Dette fenomenet risikerer også å spre seg til sivilsamfunnet gjennom media dersom argumentene og den grunnleggende informasjonen bak forslag og beslutninger heller ikke er tilgjengelige for mediefolk.

Dersom viktig informasjon som ville fungert som legitimitetsskapende forblir i lukkede rom og mellom meningsfeller, blir det opp til de øvrige (andre aktører/kommunesamfunn) å definere bakgrunnen for løsningene/alternativene/argumentene. Slik ender man opp med skjevheter i forståelsesrammen, og med økt grad av forvirring blant involverte og tilskuere øker også antallet unødvendige debatter, bremser og unødvendig ressursbruk. Det er selvsagt motsetninger i prosjekter med mange interessegrupper, men informasjonssvikt reduserer både fremgang og debattens aktualitet, samt produktivitet.

Hva skal man foreta seg for å forsøke å motarbeide tap av legitimitet? Delkonklusjonene er i anledning kasus til hjelp med å konkretisere hvor det fungerer og hvor det finnes forbedringspotensiale.

Forslag til forbedring - praktiske tiltak

Tabell 7.1 er en samling av faglige forslag som adresserer de negative delkonklusjonene. Igjennom denne oppgaven har et kasus blitt presentert, plukket fra hverandre, evaluert og satt sammen igjen. For å presisere ønsket om samfunnsnytte og understreke formålet med arbeidet – nemlig at kritikken var nødvendig for å vitenskapelig identifisere mangler i praksis slik at forslag til forbedring skulle bli så relevante og aktuelle som mulig, ikke for å fordele skyld på noens person, men heller praktisere konstruktiv kritikk av systemer og fremgangsmåter – rundes kapitlet av med en konkret tabell som tar for seg de negative indikasjoner og delkonklusjoner som er funnet gjennom analysen.

Tabellens tiltenkte funksjon er å belyse lett-anvendelige, legitimitetsbyggende grep, rettet mot de områdene i praksis som gjennom avhandlingen er antydnet svekkede. Forskjellige versjoner av disse grepene kan være nødvendig i forskjellige situasjoner i samfunnsutvikling og samfunnsplanlegging, men budskapet vil være likt. Det kan sees på som en sjekkpunktliste hvilket det kan være nyttig å se til både i startfasen av et prosjekt såvell som når prosessene er i gang. (Punktene i tabellen trenger ikke nødvendigvis å følges i gitt rekkefølge.)

De to (av fire) formene for legitimitet som definerer den tradisjonelle tilnærmingen til samfunnsutvikling, er den legale/regulative og den pragmatiske/tekniske. De dreier seg om hjemmel i lov og kost/nytte. Som tidligere nevnt kan det hevdes at den tradisjonelle tilnærmingen nå er akterutseilt grunnet en stadig makt- og innflytelsesforskyvning fra stat til folket. Kompetansen til legal og pragmatisk legitimitet i det offentlige systemet er allerede på

plass og har vært der i en årrekke. Dette er noe de kan godt. Men det antydes også at det er et forbedringspotensial.

Følgende behøves det i moderne samfunnsutvikling ytterligere to former for legitimitet: den moralske/normative og den kognitive. De ni punktene er konstruert for å minne om måter man kan heve de formene for legitimitet som i tillegg til de tradisjonelle behøves i dag for å oppnå en tilstrekkelig kvalitet i resultatet, såvell som på veien frem mot resultatet (prosessen). En legitim prosess gir et godt forankret resultat. Tabellens funksjon er også tiltenkt å være en illustrasjon på- og et argument for at legitimitetsperspektivet er et relevant og nyttig analyseverktøy.

Tabell 7.1 - 9 punkter for legitimitetsfremmende, proaktiv planlegging

Handling	Virkning	Mulig/ønsket effekt	Bidrar til
1. Hold folkemøte/workshop eller lignende før prosjektets retning er satt. Sank inn aktørers, engasjertes og berørtes ønsker for området. Unngå at det kommunikative kun gjør entre i slutfasene for å reparere.	Gir planleggere og prosjektansvarlige oversikt over visjoner for området. Alt ettersom måten møtet holdes på, kan man fordele visjonene på samfunnsgrupper, interesseklynger, se forholdet mellom visjonenes tilslutning m.m.	Konstruktiv medvirkning og konfliktforebygging. Ingenting blir nødvendigvis lovet, men ønsker kommer på bordet og prosjektledelsen får overblikk over interesser og standpunkt tidlig. Nyttig for å måle planproduksjon opp mot kollektive meninger. Hjelper å vise hva som er politisk gjennomførbart og forankret i samfunnet.	Kognitiv og moralsk legitimitet
2. Før referat og publiser 'kvittering' på kommunens eller institusjonens nettside eller gjennom andre lett tilgjengelige medier.	Referat fra møtet er tilgjengelig for alle. Ønsker og visjoner er notert. Viser tydelig at innspill har blitt <u>hørt</u> .	Høyere kvalitet på informasjon og positiv omdømmebygging. Viser at innspill er hørt og notert. Kan bidra til felles forståelse og informasjon om andre involverte parter. Kan redusere 'tunnellsyn' og synliggjøre ønskemangfold.	Kognitiv legitimitet
3. Grundige og regelmessige informasjonsmøter med forventningsavklaring/ redusering.(sistnevnte spesielt i oppstartsfasen).	Informerer engasjerte og involverte, samt gir ledelse mulighet til å teste og måle argumentene i praksis.	Bidrar til comprehensibility/ Felles forståelsesramme. Forebygger unødvendige debatter. Bidrar til å holde forventninger reelle.	Kognitiv legitimitet

4. Presentasjon av illustrerte alternativer må være politisk gjennomførbare og reelle muligheter.	Informerer, forenkler og sender signaler om handlekraft og kompetanse. Prøver alternativene i forhold til kollektiv norm.	Holder debatten saklig og reduserer risikoen for unødvendige debatter knyttet til alternativer som ikke har politisk eller samfunnsmessig forankring.	Moralsk og kognitiv legitimitet
5. Hyppig og proaktiv kommunikasjon mellom politikk og administrasjon.	Hjelper institusjonen å fremstå som samlet og visjonsbevisst internt og eksternt.	Forebygger forvirring i sivilsamfunnet, mellom aktører og i media.	Moralsk legitimitet
6. Forsøk å forebygge politisk beslutningsvegring og feilsignalisering i forkant.	Proaktiv bruk av meningsmålinger og møter som både involverer informasjon og tilbakemeldinger kan bidra positivt til reduisering av kollektiv forvirring midt i et prosjekt.	Bidrar til politisk ankring og kan hjelpe å forebygge politisk svingning og ubesluttsomhet. Gjør det mer oversiktlig. God forberedelse lønner seg.	Moralsk legitimitet og institusjonell Input-legitimitet (bottom-up)
7. Hold uforpliktende idedugnader for engasjerte deltakere og interesserte dersom man står fast.	Inkluderer og engasjerer.	Viser samarbeidsvilje og kan fange opp gode innspill på en konstruktiv måte og redusere muligheten for at gitt innspill heller kommer i form av formell klage.	Moralsk legitimitet
8. Få informasjon og prosesser vedrørende viktige beslutninger ut fra lukkede rom til offentligheten.	Klargjør grunnvingninger og teknisk bakgrunn for handlinger. Presiser gjerne hvilke midler og ressurser som brukes. (Statlig støtte, kommunale skattemidler, salgsinntekter osv.)	Viser gjennomsiktighet. Serverer innsyn. Forebygger konspirasjonsteorier.	Moralsk og kognitiv legitimitet
9. Unngå langvarende styreformer dominert av enten instrumentelle eller kommunikative fremgangsmåter. Vurder og tilpass bruken per situasjon i alle faser.	Bidrar til dynamisk, moderne ledelse, forebyggende og proaktiv planlegging.	Bidrar til generell legitimitet og kan redusere utfordringer, samt gjøre praksisen enklere i samtlige planleggingsformer.	Legal, moralsk, kognitiv og pragmatisk legitimitet

8. Avslutning

Dette kapittelet fortsetter å svare på forskningsspørsmål 6, som presentert innledningsvis i forrige kapittel samtidig som avhandlingen avrundes med å se det hele i et større perspektiv, og inneholder konklusjon og implikasjon i forhold til problemstillingen, samt refleksjon i forhold til arbeidet.

Konklusjon og implikasjon

Problemstilling:

Hvordan har planlegging og aktørspill (makt- og interesseforhold) påvirket legitimiteten i Barbu-prosjektet, og hva kunne eventuelt vært gjort annerledes i planleggingen for å fremme legitimitet?

Overgangen fra government til governance har endret samfunnsforhold, muligheter og utfordringer, også i plan- og utviklingsarbeid. Den ‘nye’ settingen har gitt politisk og administrativ aktivitet rettet mot samfunnet nye spilleregler, og nye forutsetninger for styring og planlegging. Et økt behov for bruk av samstyring og nettverk er anerkjent nasjonalt og internasjonalt (Jf. Fimreite (2005), Røsnes (2005), og Vabo og Røiseland (2008 A og B)). Det samme er behovet for tilpasning av plan- og utviklingsstyring. Tradisjonell styringskultur virker å henge sterkt igjen i norsk offentlig sektor, også i oppgavens kasus. Amdam (2011), Scott (1995) og Suchman (1995) tar opp sentrale tema i forhold til legitimering av offentlig aktivitet. Denne vinkelen virket å belyse utfordringene i kasus godt analytisk og gav mulighet for å identifisere og adressere områder med forbedringspotensiale.

I forhold til problematikken knyttet til oppgavens kasus, var det imidlertid liten tvil om at en del problemer allerede var oppdaget og at behovet for alternative styringsmetoder var anerkjent. Likevel var det store ulikheter i forhold til hvordan de forskjellige aktørene så på sentrale elementer i prosjektet, hva de la i begreper og hvordan de forsto den kommunale virkeligheten. Det kom både frem at prosessene hadde vært lærende for flere aktører og at kommunikative grep potensielt kunne være til hjelp, men gav samtidig et inntrykk av at den konkrete bruken av kommunikativ rasjonalitet som skulle til var uviss. Den planfaglige tilnærmingen til de identifiserte mangler i kasus' legitimerende planlegging er tilgjengelig i kapittel 7 (Jf. tabell 7.1).

De største utfordringene syntes å peke på kommunikative problemer, som ble en gjennomgående fellesnevner for alle varianter av indikert svekket legitimitet. Den kognitive og den moralske legitimitet virket mest reduserte i dette tilfellet. I hovedsak omhandlet dette problemer med å kommunisere tidlig og riktig, samt utfordringer i forhold til etablering av felles forståelsesramme. Svingninger og feilsignaliseringer i politikken (før og nå) virket å underbygge dette. I tillegg ble det signalisert svak sammenheng mellom mange alternativer, alternativenes forankring og faktiske gjennomføringsevne. Det ble også nevnt en del demokratiske utfordringer.

Interesseforholdet var mest kompakt i prosessen på Kunnskapshavna grunnet mindre komplekse geografiske og lokaldemokratiske omstendigheter, samt en tidlig og mer eller mindre ukonfrontert verdiretning med klare politiske og markedsmessige mål.

Interesseforholdet i Barbubukt var betydelig mer spredt grunnet større interessemangfold, større bebyggelse i umiddelbar nærhet og betydeligere kulturhistorisk signifikans.

Maktalliansene derimot virket mer eller mindre konsistente. Politikk, administrasjon og marked/næringsliv virket å spille på lag i begge prosessene, dog med noen (eksemplifiserte) bremsere og feilsignaliseringer. Dette virket å føre til at opposisjonen, særlig fra sivilsamfunnet i form av foreninger og aksjoner, opplevde å kjempe hinsides mot et maktmonopol. Likevel ble det i intervjuene argumentert for, i tråd med kasskapittelets 3D-illustrasjoner av vedtatte planer (Jf. Figur 3.7-3.11), at motstanden fra sivilsamfunnet hadde større innflytelse på sluttproduktet enn involveringen skulle tilsi.

Når det er poengtert, er det likevel uunngåelig å se bort ifra de indikerte manglene identifisert gjennom analysen (Jf. Oppsummering av delkonklusjoner), hvor det i tråd med governance-forskningen (særlig i Norge og Norden) vises til plan- og styringskulturelle problemer knyttet til den aktuelle problematikken som ligger i at systemet og særlig det lokale, offentlige og samfunnsmessige landskap har utviklet seg ut av kontrollen til tradisjonelle ledelses- og planmetoder. Funnene kan altså sies å stå i stil til flere av de utfordringene som er funnet på et mer geografisk dekkende nivå.

Igjen minnes det om at dette ikke er en større kvantitativ undersøkelse som søker å fastslå eller hevde hvordan noe konkret *er* i det aktuelle lokalsamfunnet eller bevise representativitet, men en argumenterende kvalitativ studie som identifiserer indikasjoner, antydninger, og konkluderer gjennom analyse. I gitt sammenheng kan avhandlingens indikasjoner og konklusjoner anses som mulig gyldig i saker hvor det i anledning andre kasus i samme faglige kontekst (spesielt i Norge) blir vurdert til at sentrale elementer og utfordringer har

overføringsverdi. Da vil trolig og forhåpentligvis 9-punktstabellen med praktiske tiltak kunne bidra til økt legitimitet.

Utfordringer for samfunnsplanlegging

I intervjuene kom det frem uttalelser som kan sees i sammenheng med teoridelens påstander og poeng fra Aarsæther (2012).

Konkurransedyktighet

Utvidet pendlingsradius og mobilitet hos innbyggere øker viktigheten i at samfunnsplanleggingen skal oppnå de ønskede effekter i et lokalsamfunn. Det kan være problematisk å få dette til dersom befolkningen ikke opplever resultatet av det aktuelle prosjekt som konkurransedyktig med andre tilbud innenfor deres pendlingsradius.

Både kommunalsjefen for samfunnsutvikling, ordføreren, sjefsarkitekten og næringssjefen snakker om vekst, utvikling, attraktivitet og satsing på nyetablering av bo- og arbeidsmarkeder. Det hevdes også at flere valg under planprosessen er støttet av en infrastrukturanalyse og forskning på området som bygger opp under argumentene for å satse på urbanisering og effektiv arealutnyttelse. Med interesser på banen som ønsker verning og fortsettelse av opprinnelig byggekultur skaper dette fort et dilemma for hvordan man best skal utvikle det aktuelle området. Dersom konkurransedyktighet krever visse løsninger og satsinger, og de igjen kan argumenteres for ved å henvise til tall og forskning, er det for øvrig viktig at disse begrunnelsene blir tilgjengelig for offentligheten. Det vil være et sentralt hjelpemiddel for å skape og etablere en legitimitet som er basert på en felles forståelsesplattform. Informasjon, deling og inkludering bidrar til denne felles forståelsesplattformen, og jo likere aktørenes forståelsesutgangspunkt og forventningsutgangspunkt er for et prosjekt, desto bedre er grunnlaget for å komme til enigheter eller kompromisser. Man behøver ikke nødvendigvis å være enig i et argument for å anerkjenne dets grundighet.

Engasjement i samfunnet

Et vedvarende problem i samfunnsutviklingen er engasjementet fra befolkningen, som ifølge Aarsæther (2012) hyppigst oppstår som en reaksjon på planforslag. Dette virker å ha overføringsverdi til kasus. Bortsett fra velforeningen er det få spor av organisert deltakelse fra resten av kommunesamfunnet. Dette kan muligens være grunnen til at Barbu vel har tatt på seg ansvaret for å snakke for byens innbyggere, uten at det virker å ha særlig effekt på noen

av de andre aktørene som stiller seg tvilende til støtten de hevder å ha. Dette er for øvrig vanskelig å bevise eller motbevise, derfor kan man bare antyde. Problemene knyttet til engasjement virker enda aktuelt fra eget ståsted. Med mindre endringene skjer i umiddelbar nærhet til hvor folk bor, virker det ikke som engasjement og aktiv deltakelse er en selvfølge.

Politiske utfordringer

Det politiske dilemma vedrørende langsiktige forslag mot kortsiktige og direkte forslag virker også å ha overføringsverdi til kasus. Popularitet er en forutsetning for å beholde plass i et bystyre og eller flertall på det politiske plan. Barbu-prosjektet har ved flere anledninger sett forslag som har blitt støttet frem til motstanden viste seg, for så at politikerne har "hoppet av" i siste runde. Popularitetsspørsmålet virker å være sentralt i denne sammenheng og kan være en av grunnene til at det har oppstått endel sviktende politisk medhold. Å stå ved en sak viser seg alltid problematisk dersom det betyr å miste demokratisk støtte og velgere, selv om løsningen kan være aldri så god, forebyggende, logisk eller langsiktig. For å få med samfunnet på langsiktige løsninger, avhenger man derfor av å informere og engasjere for å nå den innsikten som skal til for å få medhold i langsiktige planer. Dette politiske paradoks knyttet til popularitet følger også med inn i samfunnsutviklingen. Uten en offentlig, og ikke minst, saklig debatt som kan skille de gode argumentene fra resten, står man igjen med maktbruk som siste løsning for å nå resultater. Manglende interesse og innsikt har uheldige følger. Dersom betydelige beslutninger fattes i lukkede rom, overlates tanker rundt begrunnelsen for valget til den enkelte. Derfor er det viktig å offentliggjøre den faglige argumentasjonen for de løsningene som velges.

Demokratiske utfordringer og kunnskap/innsikt

Man kan si at vi (nordmenn) har skapt oss et system som forutsetter en høy grad av enighet for å gjennomføre handlinger, noe som på den ene side er vel og bra. På den andre siden skaper det store forventninger og krav til at samfunnet faktisk engasjerer seg for at samfunnsmessige avgjørelser og handlinger skal kunne utføres på en måte som gjenspeiler kollektiv norm. I forhold til samfunnsplanlegging og samfunnsutvikling kan man på den ene siden argumentere for at folket derfor må kunne mer, sette seg inn i mer og interessere seg mer for å kunne bidra aktivt og konstruktivt i slike prosesser. På den andre side kan man se til de metodene fagfolkene bruker for å, i større eller mindre grad, nå frem til og inkludere sivilsamfunnet og andre aktører. Ettersom systemet åpner for at sivilsamfunnet kan mobilisere og produsere såpass merkbar politisk motstand at et prosjekt kan bremses ned, ta en helt

annen retning eller stoppes, kan man med sikkerhet fastslå at folket er en kraft å regne med også i slike sammenhenger.

Aarsæther (2012) sitt sitat angående "stadig høyere utdanningsnivå", som en del av løsningen virker som en inaktiv/passiv og håpefull måte å se utfordringene på. Som nevnt i teoridelen tror jeg neppe flere økonomer og ingeniører vil ha noen spesiell effekt på innsikt og plankompetanse i samfunnet. Min vurdering er at planmessige grep, for eksempel legitimitetsbyggende virkemidler er et vel så godt alternativ. Å være proaktiv og bruke informasjon, begrunnelse og forventningsavklaring/reduisering fremmer felles forståelsesplattform for alle involverte deltakere, berørte og interessenter. Alt henger sammen. Ved å oppnå høyere grad av kognitiv legitimitet, vil også den moralske legitimiteten stimuleres både gjennom innsikt av andres oppfatninger på tvers av aktørroller og gjennom omdømmebygging.

Forventninger er en sentral del av dette. Sjefsarkitekten nevner i svaret til spørsmål 7 at "kompleksiteten ligger i at alle alternativene har kommet på bordet som legitime alternativer selv om mange av dem egentlig ikke har vært gjennomførbare i realiteten. Jakten på stemmer har overgått det å ta et standpunkt." Ut i fra dette underbygger det både det gjennomgåtte temaet vedrørende politiske utfordringer knyttet til popularitet, men det er også aktuelt i forhold til forventnings-sammenhengen i det hele. Hva slags forventninger bør man gi? Å gå ut med alternativer til planer som ikke er politisk gjennomførbare vil kunne skape mer forvirring enn fremgang. Næringssjefen uttaler i svaret til spørsmål 11 at "Rent prosjektmessig, fra A til Å, har Barbubukt vært dårlig gjennomført.". Dette virker ikke å ha opphav i faglig kompetanse hos de enkelte, men heller kommunikasjonen mellom dem og det sprikende forståelses- og forventningsgrunnlaget det fører med seg.

På spørsmål 17 uttaler representantene for Barbu vel følgende: " Vi mener vi har hørt fra administrasjonen at de ikke bestemmer noe, men at det er politikerne som bestemmer. Vi har da sagt at det jo er administrasjonen som legger premissene, men har fått til svar at det til slutt er politikken som bestemmer. Dette er bakgrunnen for Barbu-listene som førte til at politikere som sa de ville tale vår sak i bystyret ble valgt inn. Noen ytterst få politikere har stått ved valgløftene sine, veldig mange har ikke gjort det. Hele Høyre-benken sviktet."

På spørsmål 10 kommenterer også næringssjefen nettopp dette: " Når det gjelder parklistene, er noe av dilemmaet med situasjoner hvor folk blir valgt inn på enkeltsaker at; når en beslutning er tatt så er ikke den saken oppe til diskusjon lenger. Det er bare en liten prosent av

hva bystyret skal forholde seg til. Og plutselig er man en del av hele den kommunale virkeligheten.’’

Ordføreren beskrev politikerne som ble valgt inn på parklister som samarbeidsvillige og løsningsrettede.

Man kan på den ene siden forstå hvorfor det er vanskelig å stå imot en aktør/maktbase som er en sammensetning av administrasjon, politikk og næringsliv. På den andre siden, kan man se annerledes på det og søke årsakene til slike utfordringer. Mye tyder på at disse ligger dypere og lengre tilbake i tid. Starten på et prosjekt er viktig. Utfordringene i gjennomføringen av planer i et område med lang historie er da mange. Oppstart av prosjekter med mange interesser og aktører er svært viktig, også for de senere faser. Formålet med denne analysen er derfor å forsøke å bidra til fremtidige løsninger.

Øvrige interessante innfallsvinkler

Gjennom dybdeintervjuene ble det funnet ut mer og mer om prosjekt, aktørroller og ikke minst andre interessante vinkler som jeg desverre ikke hadde anledning til å vektlegge utover det oppgavens rammeverk allerede gav rom for. Dersom man hadde hatt mer tid og større volum på avhandlingen, ville det vært givende og informerende å dykke dypere inn i også andre perspektiver. Videre føler en punktliste over potensielle innfallsvinkler innen kasus som også kunne vært spennende å utforske:

- Kapitalsamfunnets dilemma: Finansiell avkastning er liten i satsing på miljø og grøntområder kontra etablering av butikklokaler o.l. Er miljø-satsingen bare en formalitet? Hvor reelt er egentlig ønsket om grøntområder? Når veksten avhenger av effektiv arealutnyttelse (store, tette bygg til næring og boenheter), er kravene til miljø forankret i folket eller er det mer eller mindre påtvinget gjennom politisk korrekthet og internasjonalt press?
- Det samfunnsøkonomiske aspekt: Økonomien styrer og setter grenser for utviklingsarbeid ‘‘fra skyggene’’. Hvorvidt er dette elementet tilstrekkelig vektlagt i politikken, og forøvrig i informasjonen til samfunnet? Hvorfor er ikke interessen og forståelsen av dette helt avgjørende element sterkere tilstede hos de som deltar og mener noe? Hadde ikke mye vært unngått dersom alle involverte og interesserte parter hadde en form for felles innsikt i de økonomiske rammene?

- Det juridiske aspekt: Hvordan er situasjonen i forhold til juridisk innsikt hos aktører og samfunnsdebattanter? Hva har dette å si for maktforhold? Hvorvidt har offentlig sektor vært åpne nok når det gjelder geografiske grenseavklaringer med juridiske konsekvenser, samt informering om juridisk bindende handlinger?
- Det demokratiske aspekt: Hvordan fungerer lokaldemokratiet egentlig i praksis? Er rettigheter og plikter ivaretatt i gitt samfunnsutvikling? I hvilken grad manipuleres det ovenfra og evt. hvorfor? Hvor reell er sivilsamfunnets lokaldemokratiske påvirkningskraft?

Referanseoversikt

- Aarsæther, N. (2012) "Planlegging som handlingstype" i Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red) (2012) "Utfordringer for norsk planlegging." 3. opplag. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget
- Amdam, R. (2011) "Kommuneplanleggingas institusjonelle legitimitet." i Higdem, U. m.fl. (red) (2011) "Plan, region og politikk." Oslo: Forlag1
- Amdam, R. (2005) "Planlegging som handling." Oslo: Universitetsforlaget
- Arendal kommune. (2012, 22. mars). Vedtatt detaljplan – Barbubukt. Hentet 15.10.2014 fra <http://www.arendal.kommune.no/Planer-og-utvikling/Reguleringsplaner/Vedtatte-planer-2006-2012/Vedtatte-reguleringsplaner-2011/Barbubukt---vedtatt-25082011/>
- Arendal kommune. (2012, 2. mai). Kommunedelplan Barbu. Hentet 15.10.2014 fra <http://www.arendal.kommune.no/Planer-og-utvikling/Kommunedelplaner---areal/Kommunedelplan-Barbu/>
- Arendal kommune. (2014, 5. august). Barbubukt, endring. Hentet 15.10.2014 fra <http://www.arendal.kommune.no/Planer-og-utvikling/Reguleringsplaner/Vedtatte-planer-2006-2012/Vedtatte-reguleringsplaner-2013/Barbubukt/>
- Arendal kommune, planavdelingen (2014, 22. oktober). Arealkart og muntlig informasjon fått på møte 22.10 2014 av overarkitekt og saksbehandler på planavdelingen.
- Denscombe, M. (2010) "Ground Rules for Social Research." Berkshire: Open University Press
- Falleth, E., Saglie, I.L. og Hanssen, G. S. (2010). "Makt og medvirkning i urban reguleringsplanlegging." *Plan*, 01/2010, 64-67. Hentet fra <http://www.idunn.no/ts/plan/2010/01/art07>
- Farner, A. (2011) "Verksted som verktøy. Å planlegge og lede workshops." 2. utgave, 2. opplag. Oslo: Kommuneforlaget AS
- Fimreite, A. L. (2005). "Governance i norske storbyer: Gammel vin på ny flaske, men likevel utfordrende." *Plan*, 05/2005, 46-48. Hentet fra http://www.idunn.no/ts/plan/2005/05/governance_i_norske_storbyer_gammel_vin_pa_ny_flaske_men_likevel_utfordrend

- Fløde, V. (2010, 15. desember). Barbu ilddåp for ny byplanlegger. *Agderposten*. Hentet fra https://www.arendal.kommune.no/Documents/Planer_LG/Plan%20under%20arbeid/Avisannonser/Barbu_15122010.pdf
- Fløde, V. (2013, 31. oktober). Omsider Barbu-finale i bystyret. *Agderposten*. Hentet fra http://www.arendal.kommune.no/PageFiles/127915/Omsider%20Barbu-finale_agderposten%20311013.pdf
- Fløde, V. (2014, 17. juni). Samarbeider med JBU om nybygget. *Agderposten*. Hentet fra <http://www.agderposten.no/nyheter/samarbeider-med-jbu-om-nybygget-1.1221579>
- Fløde, V. (2014, 23. september). Park og promenade til 24 mill. *Agderposten*. <http://www.agderposten.no/nyheter/park-og-promenade-til-24-mill-1.1327885>
- Fløde, V. (2015, 5. februar). Se det nye storbygget i Barbu. *Agderposten*. <http://www.agderposten.no/nyheter/se-det-nye-storbygget-i-barbu-1.1373839>
- Fløde, V. (2015, 11. mars). Fra to til tre blokker i Barbu. *Agderposten*. <http://www.agderposten.no/nyheter/fra-to-til-tre-blokker-i-barbu-1.1385107>
- Google kart. (2014, 15. oktober). Oversikt over Barbu-området. *Google.no*. Hentet 15.10.2014 fra <https://www.google.com/maps/@58.4604595,8.7745427,17z?hl=no-NO>
- Haraldsen, G. (1999) "Spørreskjemametodikk etter kokebokmetoden." Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Holter, H. og Kalleberg, R. (2012) "Kvalitative metoder i samfunnsforskning." Oslo: Universitetsforlaget
- Kunnskapshavna. (2014: A). Hentet 15. oktober 2014 fra <http://www.kunnskapshavna.no/bedrifter/>
- Kunnskapshavna. (2014: B). Hentet 15. oktober 2014 fra <http://www.kunnskapshavna.no/praktisk/galleri/>
- Lukes, S. (1974) "Power: A radical view." Kapittel 7. London: Macmillan
- Røsnes, A. E. (2005) "Byplanlegging - fra regulativt hierarki til nettverksmekanismer." i Fimreite, A. L. og Medalen, T. (red) (2005) "Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ." Oslo: Scandinavian Academic Press
- Scott, W. R. (1995) "Institutions and Organizations." London: Sage Publications Inc.

- Suchman, M. C. (1995) “*Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches.*” *The Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 3 (Jul., 1995), pp. 571-610
- Vabo, S. I. og Røiseland, A. (2008 A). “Kommunalt selvstyre eller samstyring?” *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 03/2008, 410-418. Hentet fra http://www.idunn.no/ts/tfs/2008/03/kommunalt_selvstyre_eller_samstyring
- Vabo, S. I. og Røiseland, A. (2008 B). “Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen.” *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 01-02/2008, 87-107. Hentet fra http://www.idunn.no/ts/nst/2008/01-02/governance_pa_norsk_samstyring_som_empirisk_og_-_analytisk_fenomen

Vedlegg 1 - Bedrifter

Bedrifter

A

[Agderforskning \(Eurekabygget\)](#)
[Apotek 1 Havnegården \(Havnegården\)](#)
[Arendal Næringsforening \(Havnegården\)](#)
[Arendal Voksenopplæring \(Eurekabygget\)](#)
[Asplan Viak \(Havnegården\)](#)
[Avinet \(Eurekabygget\)](#)

B

[Bakke og Lie gruppen \(Havnegården\)](#)
[Barbu Brygge AS \(Barbu Brygge\)](#)
[Bunnpris Havnegården \(Havnegården\)](#)

C

[Cashmira \(Eurekabygget\)](#)
[CC Berli Kommunikasjon \(Eurekabygget\)](#)

D

[Digin \(Eurekabygget\)](#)

E

[Ernst&Young \(Eurekabygget\)](#)
[Etablerersenteret IKS \(Eurekabygget\)](#)
[Eureka Kompetanse \(Eurekabygget\)](#)
[Eyde-nettverket \(Eurekabygget\)](#)

F

[Frameworks \(Eurekabygget\)](#)

H

[Handelsbanken \(Havnegården\)](#)
[Hove festivalen! \(Eurekabygget\)](#)
[Husbanken \(Eurekabygget\)](#)

K

[Kystverket Sørøst \(Barbu Brygge\)](#)

L

[Lean Consulting \(Eurekabygget\)](#)

M

[Mind the Gap \(Eurekabygget\)](#)
[Mira Marketing \(Eurekabygget\)](#)
[Music Angel \(Eurekabygget\)](#)

N

[NITO \(Eurekabygget\)](#)
[NTT COM Security AS \(Havnegården\)](#)

P

[Purity \(Eurekabygget\)](#)

R

[Rambøll \(Eurekabygget\)](#)
[Ren Idyll \(Eurekabygget\)](#)

S

[Sevan Marine \(Eurekabygget\)](#)
[SINTEF \(Eurekabygget\)](#)
[Stable \(Eurekabygget\)](#)

U

[Ungt Entreprenørskap Agder \(Eurekabygget\)](#)

V

[Vitensenteret Sørlandet \(Eurekabygget\)](#)

(Kilde: Kunnskapshavna. 2014: A)

Listene over viser bedrifter som holder til i byggene på Kunnskapshavna per 15. oktober 2014

Vedlegg 2 - Oppbygging av intervjuguide

Om informanter og spørsmål:

‘‘Når vi trekker ut de som skal delta, forsøker vi å utnytte det vi vet om enhetene i undersøkelsen til å trekke et så effektivt utvalg som mulig. Desto mer forhåndsinformasjon vi kan legge inn i trekkformelen, desto færre kan vi nøye oss med å trekke.’’ (Haraldsen 1999, s.19)

Intervjuguiden endte på 19 spørsmål, noe som gir mulighet for stort fokus på detaljer. Intervjuene varte alt fra 1 til 2 timer og gav også rom for oppfølgingsspørsmål. Under vil spørsmålene blir vist i kategorier. Der kommer detaljnivå frem, og man kan se at intervjuguiden består av alt fra åpne til veldig konkrete spørsmål.

Gjennom å vise til oversikten over forskningsspørsmål, er det åpenbart nummer tre som går direkte på intervjuene. Forskningsspørsmålene ble gjennom hjelp fra veileder satt opp som arbeidspakker. Dette gjorde det enklere å dele opp hva som skulle arbeides med i de forskjellige delene/kapitlene og hva de skulle inneholde. Forskningsspørsmål 3 lyder som tabellen nedenfor viser. Videre mot høyre går neste kolonne inn på hovedtema, altså hvilken konkret del av teorien det følgende intervju spørsmålet vil være knyttet til. Slik kan intervjuguiden bli delt opp i kategorier som senere i analysen kan brukes til å vinkle svarene opp mot sine teoretiske sammenhenger i drøftingen. Den siste kolonnen vil inneholde intervju spørsmålene. Grunnen til denne formen for oppsett er at det skal være enklere å produsere og kategorisere relevante intervju spørsmål samtidig som det både for forfatter og leser lettere blir tilgjengelig å se sammenhengen mellom spørsmålene i intervjuguiden, teoretiske tema og problemstillingen.

Forskningsspørsmål 3	Hovedtema	Intervju spørsmål
Hva mener et utvalg av sentrale aktører om måten prosjektet har foregått på, hva er deres rolle, standpunkt og deres erfaringer- og oppfatninger av gjennomføring av planer? (Analyse 1 intervju)	Rolle	1. Hvilken tittel ønsker du at jeg skal bruke når jeg refererer til deg i avhandlingen? 2. Hva har vært/er din rolle i utviklingsarbeidet på Kunnskapshavna og Barbu bukt?

		3. Ønsker du eventuelt å bli referert til som en representant for en organisasjon/forening/avdeling/selskap?
	Standpunkt og øvrige utfordringer	<p>4. Har du noen umiddelbare tanker om hvorfor det har vært vanskelig å komme til enighet i utviklingsarbeidet i Barbu? (Da spesielt rettet mot Kunnskapshavna og Barbubukt)</p> <p>5. Hva har vært dine viktigste mål i utviklingsarbeidet?</p> <p>6. Har du noen tanker om eget standpunkt i saken, eventuelt fra før du ble en del av prosjektet?</p> <p>7. I hvor stor grad har kompleksiteten i dette utviklingsprosjektet ført til bremses i fremgangen fordi det har blitt vanskelig å overføre kunnskap fra faglig (offentlige planleggere) og privat (utbyggere) hold til sivilsamfunnet?</p> <p>8. Har du noen tanker om hva som kunne bidra til å løse slike problemer?</p>
	Offentlig styringslogikk/rasjonalitet	9. Hvordan opplever du kommunens rolle i prosjektet? Finnes det tendenser til at praksisen heller sterkere mot eller domineres av en av disse logikkene? 1. Ekspertdreven (<i>Instrumentell</i>) <i>Kommunen fremstår som en del av styringsverket og intervensjoner med lovbundet makt med mer eller mindre godt dokumenterte sammenhenger mellom mål og</i>

		<p><i>middel. Forvaltningsstyre/government 2.</i></p> <p><i>Samarbeidsdreven (Kommunikativ)</i></p> <p><i>Kommunen fremstår som en regulator og tilrettelegger for at nye enigheter og handlinger kan vokse frem i en integrert prosess som medfører at mange aktører deler oppfatninger om ønskede mål og midler, og sammen utgjør den makten som skal til for å gjennomføre tiltak og endringer. Samarbeid mellom offentlige og ikke-offentlige organisasjoner og selskaper.</i></p> <p><i>Nettverksstyring/governance</i></p>
	<p>Planlegging: Institusjonell</p>	<p>10. Ovenfra og ned-styring: Hva tenker du om kommunens fremgangsmåter som plan- og bygningsmyndighet? (Regulativ/legal legitimitet)</p> <p>11. Mener du prosessen har ledet til for mange situasjoner hvor det har blitt tatt i bruk legale metoder i form av innsigelser og bruk av kontrollorgan- og klageinstanser? (Dette gjelder på tvers av sektorer) I så fall utdyp. (Regulativ/legal legitimitet)</p>
	<p>Planlegging: Strategisk</p>	<p>12. Strategiske grep gjennom planlegging kan tas fra flere hold/sektorer i prosesser hvor maktbalansen er såpass jevn at det oppstår en situasjon hvor en eller flere parter ser en mulighet til å mobilisere folk og ressurser for å påvirke denne balansen og styrke sin sak. Dette henger sammen med visjoner (normative holdninger), eller opplevde normer i samfunnet, og er viktig for aktørens rykte utad</p>

		<p>og dens makt forankret i kollektive meninger. Gjennom strategisk planlegging kan man blant annet styrke sin sak gjennom å mobilisere folkemengder og påvirke gjennom politiske kanaler (bystyrevedtak m.m.). Strategisk planlegging er gjerne brukt for å påvirke de store utviklingslinjene og vende fokus mot de største utfordringene.</p> <p>Hva slags visjoner har kommunen og øvrige aktører for området? Hvem har deltatt og hatt innvirkning, og hvem har eventuelt ikke blitt hørt? (Normativ/moralsk legitimitet)</p> <p>13. Er det en verdikonflikt knyttet til visjoner for området, og har konfliktnivået rundt disse visjonene vært så høyt at det har splittet samfunnet? (Normativ/moralsk legitimitet)</p>
	<p>Planlegging: Taktisk</p>	<p>14. Verdikonflikt fører gjerne med seg interessekonflikt. Den taktiske planleggingen handler om kortsiktige og konkrete grep for å påvirke organiseringen og den mer detaljerte utformingen av et prosjekt. Denne typen planlegging er sterkt knyttet til det kognitive, altså aktørens forventninger av egen innsats og oppnåelse av mål på bakgrunn av eget ståsted. Den taktiske planleggingen har mye til felles med den institusjonelle, men her er ikke lenger myndighet forankret i den offentlige institusjonens posisjon en forutsetning. Altså er denne formen også relevant for privat og frivillig aktivitet i en utviklingsprosess. Det er snakk om <u>ressursfordelende planlegging</u>. Eks: Park 2. I forhold til påvirkning av</p>

		<p>handlingsprogram, budsjett og prioritering av aktiviteter og endringer, virker det som at alle sektorer har vært aktive. Kommunen gjennom forvaltning av midler og ressurser, samt produksjon av arealplaner og forslag til regulering av felter. Privat sektor gjennom avtaler med selskaper, og både privat og frivillig aktivitet i forhold til å presentere skisser og løsninger for områder og bygg.</p> <p>Hvem sine interesser har blitt prioritert, og er det noen konkrete interessekonflikter mellom aktørene? Hvem har hatt innvirkning og fått gjennomslag for sine interesser og hvem har eventuelt ikke blitt hørt i den ressursfordelende fasen? (Kognitiv legitimitet)</p> <p>15. Har aktører gått frem taktisk for å forhindre andre parters interesser i ressursfordelingen, og burde dette blitt håndtert annerledes? Evt. på hvilken måte?</p>
	<p>Planlegging: Operativ</p>	<p>16. Den operative planleggingen er i hovedsak avhengig av en sterk sammenheng mellom kostnad/nytte. Altså konkrete valg og handlinger rettet mot og inkludert iverksetting av fysiske endringer. Denne formen for planlegging blir godkjent ved å vise til og benytte seg av nyttige og gjennomførbare løsninger. (Pragmatisk legitimitet) Slik planlegging krever bindende former for samarbeid (kontrakter) i tverrsektorielle samfunnsutviklingsprosesser og fører til forventninger og forpliktelser til handling.</p>

		<p>Dette skjer gjerne i de senere fasene av et utviklingsprosjekt. Det kan hevdes at kvaliteten på og stemningen rundt den operative planleggingen på mange måter er et resultat av de tidligere fasene og andre formene for planlegging brukt i et plan- og utviklingsarbeid. Denne fasen kan kalles gjennomføringsfasen.</p> <p>Hvem har mest og minst nytte av det som er bygd og det som skal bygges (vedtatt i gjeldende areal- og reguleringsplaner)?</p>
	Aktørspill: Makt	<p>17. I hvilken grad har kommunen som plan- og bygningsmyndighet hatt styring i prosessen, og hvordan har du opplevd maktforholdet?</p> <p>18. Hvilke andre aktører enn kommunen har hatt stor innvirkning på prosessen og hvordan har de oppnådd denne makten?</p>
	Medvirkning (inkludering, kommunikasjon og åpenhet)	<p>19. Etter plan- og bygningsloven skal det være bred medvirkning i planprosesser. Hvor vil du plassere befolkningens medvirkning på denne skalaen? (Medvirkningstrappen)</p>

Vedlegg 3 – Intervjuguide

Intervjuguide – Planlegging som redskap for legitimitet

Spørsmål 1

Hvilken tittel ønsker du at jeg skal bruke når jeg refererer til deg i avhandlingen?

Spørsmål 2

Hva har vært/er din rolle i utviklingsarbeidet på Kunnskapshavna og Barbu bukt?

Spørsmål 3

Ønsker du eventuelt å bli referert til som en representant for en organisasjon/forening/avdeling/selskap?

Spørsmål 4

Har du noen umiddelbare tanker om hvorfor det har vært vanskelig å komme til enighet i utviklingsarbeidet i Barbu? (Da spesielt rettet mot Kunnskapshavna og Barbubukt)

Spørsmål 5

Hva har vært dine viktigste mål i utviklingsarbeidet?

Spørsmål 6

Har du noen tanker om eget standpunkt i saken, eventuelt fra før du ble en del av prosjektet?

Spørsmål 7

I hvor stor grad har kompleksiteten i dette utviklingsprosjektet ført til bremsjer i fremgangen fordi det har blitt vanskelig å overføre kunnskap fra faglig (offentlige planleggere) og privat (utbyggere) hold til sivilsamfunnet?

Spørsmål 8

Har du noen tanker om hva som kunne bidra til å løse slike problemer?

Spørsmål 9

Hvordan opplever du kommunens rolle i prosjektet? Finnes det tendenser til at praksisen heller sterkere mot eller domineres av en av disse logikkene? 1.

Ekspertdreven (Instrumentell) Kommunen fremstår som en del av styringsverket og intervensjoner med lovbundet makt med mer eller mindre godt dokumenterte sammenhenger

mellom mål og middel. Forvaltningsstyre/government 2. Samarbeidsdreven

(Kommunikativ) Kommunen fremstår som en regulator og tilrettelegger for at nye enigheter og handlinger kan vokse frem i en integrert prosess som medfører at mange aktører deler oppfatninger om ønskede mål og midler, og sammen utgjør den makten som skal til for å gjennomføre tiltak og endringer. Samarbeid mellom offentlige og ikke-offentlige organisasjoner og selskaper. Nettverksstyring/governance

Spørsmål 10

Ovenfra og ned-styring: Hva tenker du om kommunens fremgangsmåter som plan- og bygningsmyndighet? (Regulativ/legal legitimitet)

Spørsmål 11

I hvilken grad har prosessen ledet til situasjoner hvor det har blitt tatt i bruk legale metoder i form av innsigelser og bruk av kontrollorgan- og klageinstanser? (Dette gjelder på tvers av sektorer) I så fall utdyp. (Regulativ/legal legitimitet)

Spørsmål 12

Strategiske grep gjennom planlegging kan tas fra flere hold/sektorer i prosesser hvor maktbalansen er såpass jevn at det oppstår en situasjon hvor en eller flere parter ser en mulighet til å mobilisere folk og ressurser for å påvirke denne balansen og styrke sin sak. Dette henger sammen med visjoner (normative holdninger), eller opplevde normer i samfunnet, og er viktig for aktørens rykte utad og dens makt forankret i kollektive meninger. Gjennom strategisk planlegging kan man blant annet styrke sin sak gjennom å mobilisere folkemengder og påvirke gjennom politiske kanaler (bystyrevedtak m.m.). Strategisk planlegging er gjerne brukt for å påvirke de store utviklingslinjene og vende fokus mot de største utfordringene.

Hva slags visjoner har kommunen og øvrige aktører for området? Hvem har deltatt og hatt innvirkning, og hvem har eventuelt ikke blitt hørt? (Normativ/moralsk legitimitet)

Spørsmål 13

Er det en verdikonflikt knyttet til visjoner for området, og har konfliktnivået rundt disse visjonene vært så høyt at det har splittet samfunnet? (Normativ/moralsk legitimitet)

Spørsmål 14

Verdikonflikt fører gjerne med seg interessekonflikt. Den taktiske planleggingen handler om kortsiktige og konkrete grep for å påvirke organiseringen og den mer detaljerte utformingen

av et prosjekt. Denne typen planlegging er sterkt knyttet til det kognitive, altså aktørens forventninger av egen innsats og oppnåelse av mål på bakgrunn av eget ståsted. Den taktiske planleggingen har mye til felles med den institusjonelle, men her er ikke lenger myndighet forankret i den offentlige institusjonens posisjon en forutsetning. Altså er denne formen også relevant for privat og frivillig aktivitet i en utviklingsprosess. Det er snakk om ressursfordelende planlegging. Eks: Park 2. I forhold til påvirkning av handlingsprogram, budsjett og prioritering av aktiviteter og endringer, virker det som at alle sektorer har vært aktive. Kommunen gjennom forvaltning av midler og ressurser, samt produksjon av arealplaner og forslag til regulering av felter. Privat sektor gjennom avtaler med selskaper, og både privat og frivillig aktivitet i forhold til å presentere skisser og løsninger for områder og bygg.

Hvem sine interesser har blitt prioritert, og er det noen konkrete interessekonflikter mellom aktørene? Hvem har hatt innvirkning og fått gjennomslag for sine interesser og hvem har eventuelt ikke blitt hørt i den ressursfordelende fasen? (Kognitiv legitimitet)

Spørsmål 15

Har aktører gått frem taktisk for å forhindre andre parters interesser i ressursfordelingen, og burde dette blitt håndtert annerledes? Evt. på hvilken måte?

Spørsmål 16

Den operative planleggingen er i hovedsak avhengig av en sterk sammenheng mellom kostnad/nytte. Altså konkrete valg og handlinger rettet mot og inkludert iverksetting av fysiske endringer. Denne formen for planlegging blir godkjent ved å vise til og benytte seg av nyttige og gjennomførbare løsninger. (Pragmatisk legitimitet) Slik planlegging krever bindende former for samarbeid (kontrakter) i tverrsektorielle samfunnsutviklingsprosesser og fører til forventninger og forpliktelser til handling. Dette skjer gjerne i de senere fasene av et utviklingsprosjekt. Det kan hevdes at kvaliteten på og stemningen rundt den operative planleggingen på mange måter er et resultat av de tidligere fasene og andre formene for planlegging brukt i et plan- og utviklingsarbeid. Denne fasen kan kalles gjennomføringsfasen.

Hvem har mest og minst nytte av det som er bygd og det som skal bygges (vedtatt i gjeldende areal- og reguleringsplaner)?

Spørsmål 17

I hvilken grad har kommunen som plan- og bygningsmyndighet hatt styring i prosessen, og hvordan har du opplevd maktforholdet?

Spørsmål 18

Hvilke andre aktører enn kommunen har hatt stor innvirkning på prosessen og hvordan har de oppnådd denne makten?

Spørsmål 19

Etter plan- og bygningsloven skal det være bred medvirkning i planprosesser. Hvor vil du plassere befolkningens medvirkning på denne skalaen?

