

# AREALPLANLEGGING I LILLEHAMMER KOMMUNE

– EN STUDIE MED FOKUS PÅ MEDVIRKNING I  
REGULERINGSPLANPROSESSER

OG

DILEMMAET MELLOM VERN OG UTVIKLING



Espen Brustuen

**Masteroppgave i samfunnsgeografi**



Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2013

Forside: Lillehammer i høstsol. Foto: Espen Brustuen.

## **Forord**

Endelig ferdig!

Jeg vil rette en stor takk til alle som har hjulpet meg i arbeidet med denne oppgaven.

Spesielt stor takk til alle informantene mine, som gjorde det mulig å fullføre dette prosjektet.

Tusen takk for at dere tok dere tid til å snakke med meg.

Videre vil jeg også takke mine veiledere, Per Gunnar Røe (hoved) og Eva Falleth (bi), for konstruktive og gode tilbakemeldinger.

Særlig tusen takk til mamma og pappa, uten deres verdifulle innspill, oppmuntringer og varme middager hadde prosessen blitt mye tyngre!

Espen Brustuen

Oslo, mai 2013.



# Innholdsfortegnelse

<b>Innholdsfortegnelse</b>	<b>5</b>
<b>Bilde- figur og tabelloversikt</b>	<b>8</b>
<b>Forkortelser</b>	<b>8</b>
<b>1. Innledning</b>	<b>9</b>
1.1 Bakgrunn for oppgaven	9
1.2 Problemstillinger	10
1.3 Oppgavens oppbygning	12
<b>2. Teoretisk rammeverk</b>	<b>13</b>
2.1 Nyliberalisme	13
2.2 Nettverksstyring – fra government til governance	15
2.2.1 New public management	18
2.2.2 Partnerskap	21
2.3 Arealplanlegging	22
2.3.1 Kommunikativ planlegging og arealplanleggerens endrede rolle	24
2.3.2 Maktperspektivet	26
2.3.3 Dilemmaet mellom vern og utvikling	28
2.4 Medvirkning og deltakelse i reguleringsplanprosessen	32
2.4.1 Aktører i reguleringsplanprosessen	33
2.4.2 Medvirkning og deltakelse	34
2.4.3 Hensikten med medvirkning	35
2.4.4 “Ladder of citizen participation”	38
2.4.5 Kritikk av Arnsteins modell	41
2.4.6 Medvirkning – bare positivt?	42
<b>3. Metode</b>	<b>45</b>
3.1 Kvalitativ forskning	45
3.2 Ragins modell for samfunnsforskning	46
3.3 Casestudie	48
3.4 Datainnsamling	50
3.5 Strategisk og kategoribasert utvalg	51
3.6 Intervjuene	53
3.7 Intervjuerens posisjon	55
3.8 Etske retningslinjer	56

3.9	Person- og temasentrert analyse	58
3.10	Dokumentanalyse	59
3.11	Reliabilitet, validitet og overførbarhet	60
<b>4.</b>	<b>Case – Lillehammer kommune</b>	<b>61</b>
4.1	Arealplanlegging i Lillehammer kommune	63
4.1.1	Formannskapsmodellen	64
4.1.2	Kommunens mål	65
4.1.3	Behandling av reguleringsplaner	66
4.1.4	Et mangfold av aktører?	66
<b>5.</b>	<b>Medvirkning i reguleringsplanprosessen</b>	<b>68</b>
5.1	Rammer, roller og makt	69
5.1.1	Politikeren	71
5.1.2	Den kommunale arealplanleggeren	75
5.1.3	Den private arealplanleggeren	79
5.2	Medvirkning i tidlig planutformingsfase	82
5.2.1	Partnerskap – politisk stivhengighet?	84
5.3	Medvirkning i formell planfase	86
5.3.1	Formelle høringsuttalelser og uformelle kanaler	87
5.3.2	Møter og klager	90
5.4	Utfordringer knyttet til medvirkning	92
5.4.1	Forslag til tiltak for økt medvirkning, interesse og engasjement	94
	Tidligere involvering	95
	Engasjement på prinsipielt nivå	97
	Pedagogiske utfordringer	98
	Økt kontakt mellom politikere og kommunale arealplanleggere	99
	Mer moderne metoder	100
	Andre forslag	100
<b>6.</b>	<b>Dilemmaet mellom vern og utvikling</b>	<b>102</b>
6.1	Generelle utfordringer	102
6.2	Bygningsvern	105
6.3	Jordvern	107
<b>7.</b>	<b>Konklusjon</b>	<b>111</b>

7.1 Oppgavens funn	111
7.1.1 Rammer for medvirkning	111
7.1.2 Medvirkning i forskjellige planfaser	112
7.1.3 Maktforholdet	113
7.1.4 Interesse og forslag til tiltak	113
7.1.5 Vern og utvikling	115
7.1.6 Oppgavens overførbarhet og nytteverdi	116
<b>8. Kilder</b>	<b>117</b>
<b>9. Vedlegg</b>	<b>123</b>
9.1 Vedlegg 1: Eksempel på intervjuguide	123
9.2 Vedlegg 2: Informert samtykke	126

## Bilde-, figur- og tabelloversikt

Bilde 1: Lillehammer, nordre bydel, med store dyrkamark områder. ....	63
Bilde 2: "Kattehuset" på Lillehammer.....	106
Figur 1: Campbells tre konflikter. ....	30
Figur 2: Ladder of citizen participation.....	39
Figur 3: Ragins modell for samfunnsforskning.....	47
Figur 4: Forskjellige typer design for casestudier .....	50
Figur 5: Formannskapsmodellen. ....	64
Tabell 1: Oversikt som viser forskjellene mellom "governing" og "governance" .....	17
Tabell 2: Hoods sju elementer i NPM. ....	18
Tabell 3: Demokrati- og effektivitetsargumenter for medvirkning. ....	33
Tabell 4: Aktører i reguleringsplanprosessen.....	33
Tabell 5: Forskjell mellom ideell planprosess og typisk privat planprosess. ....	35
Tabell 6: Vurdering av medvirkningsteknikker.....	37
Tabell 7: Kvalitativ og kvantitativ metode.....	46

## Forkortelser

“DEG”	-	Digital Era Governance
“GD “	-	Gudbrandsdølen Dagningen
“NPM”	-	New Public Management
“OL”	-	Olympiske leker
“PBL”	-	Plan- og bygningsloven



# 1. Innledning

Formålet med denne oppgaven er hovedsakelig å kartlegge hvordan forskjellige aktører opplever medvirkningsmulighetene knyttet til private reguleringsplaner i Lillehammer kommune, samt å drøfte tiltak som kan sikre økt medvirkning, interesse og engasjement. I forbindelse med forarbeidet til oppgaven, oppdaget jeg at dilemmaet mellom vern og utvikling er meget aktuelt i kommunen, og samtidig er det noe som ofte fører til interessekonflikter. Derfor er det andre, underordnede, formålet å undersøke utfordringene Lillehammer kommune har i tilknytning til dilemmaet mellom vern og utvikling i forbindelse med arealplanlegging. Utgangspunktet for undersøkelsen er mine informanternes synspunkter og erfaringer til de nevnte temaene. Synspunktene og erfaringene vil jeg bruke for å identifisere utfordringer kommunen har til medvirkning i private reguleringsplaner og dilemmaet mellom vern og utvikling. Selv om planleggingen har en felles ramme med flere forskjellige planoppgaver; arealplanlegging, økonomiplanlegging og samfunnsplanlegging, er fokuset i denne oppgaven på arealplanlegging.

## 1.1 Bakgrunn for oppgaven

De nyliberale omstruktureringene på 80-tallet, og en overgang fra government til governance, har ført til at offentlige myndigheter har fått en annen rolle. Det har blitt en overgang fra hierarkisk styring til styring i nettverk, der utviklingstrekkene kan kobles til det Rhodes' (1996) beskriver som "New Public Management", med en mer markedsorientert offentlig styring. I byplanleggingen har dette medført et økt antall av privatinitierte reguleringsplaner. Dette betyr at de kommunale arealplanleggerne og den kommunale administrasjonen i stor grad kun fungerer som saksbehandlere, og ikke som planleggere i tradisjonell forstand. Den formelle beslutningsmakten er fortsatt hos politikerne, men de som utfører oppgavene er i økende grad markedsaktører. Planleggingskonteksten er i dag preget av fag, politikk, marked og samfunn, der planleggerne har en kompleks rolle med planfaglige problemstillinger, samt oppgaven med å få folkevalgte, markedsaktører og lokalsamfunn til å delta og samarbeide i planleggingen (Pløger 2012).

Plan- og bygningsloven (§ 5-1) stiller krav om tilrettelegging for medvirkning i reguleringsplanprosessen og det skal ideelt forgå allerede fra tidlig planfase

(Miljøverndepartementet 2008). I forbindelse med at det nå er markedsaktører som står for mye av planleggingen, er det en utfordring at det kan oppstå tilnærmede partnerskap mellom offentlige og private aktører. Dette kan “binde opp” beslutningstakerne, og føre til at det blir vanskelig for andre aktører å få innflytelse på planen (Falleth & Hanssen 2012). Dermed er det interessant å undersøke i hvor stor grad aktørene mener det er mulig å medvirke i slike reguleringsplaner. Her er maktperspektivet i planleggingen sentralt. Samtidig er det interessant å se på hvor stor interessen er for å medvirke i kommunen og hvilke metoder informantene mener kan føre til økt interesse og større muligheter for medvirkning.

Med økt endringstakt og sentralisering i samfunnet har tilflyttingen til byene økt kraftig, noe som legger press på verdier i kulturlandskapet. Med en markedsorientert offentlig styring og økende innslag av private planer, har presset økt ytterligere. I bykommuner er det ofte mange aktører som har ønsker om arealer til forskjellige formål. Dette kan føre til planer om nedbygging og omdisponering av arealer til formål som boligområder, sentrumsfunksjoner, industri, veier etc. Planer om slike omdisponeringer vil generelt komme i konflikt med alle de ulike verneinteressene i kulturlandskapet.

Dilemmaet mellom vern og utvikling er interessant i et samfunnsgeografisk perspektiv, fordi det omfatter et mangfold av aktører som har ulike perspektiver. Utviklingen har ført til at planleggingen i større grad må ta stilling til flere motstridende interesser, deriblant økonomiske, sosiale og miljøbestemte (Campbell 1996). Her er det interessant å se på hvilke standpunkter aktørene har, og hvilke utfordringer kommunen har i dilemmaet mellom vern og utvikling i arealplanleggingen.

## 1.2 Problemstillinger

På grunnlag av oppgavens bakgrunn, har jeg formulert følgende hovedproblemstilling:

- *Hvordan opplever forskjellige aktører medvirkningsmulighetene i private reguleringsplanprosesser i Lillehammer kommune?*

For å kunne svare på denne problemstillingen, er det hensiktsmessig å stille flere underspørsmål. Disse er formulert med tanke på hva jeg mener kan gi det best mulige svaret på hovedproblemstillingen:

- *Hvilke rammer har kommunen for medvirkning, og har politikernes og arealplanleggerenes roller endret seg?*
- *Hvor stor mulighet er det for medvirkning i de forskjellige planfasene?*
- *Hvordan opplever aktører maktforholdet i private reguleringsplanprosesser?*
- *Hvor stor er interessen for å medvirke, og hvilke tiltak er aktuelle for å skape økt interesse og bedre muligheter for medvirkning?*

Som tidligere beskrevet, ble jeg i forbindelse med forarbeidet til oppgaven, og gjennom innspill under intervjuene, oppmerksom på at dilemmaet mellom vern og utvikling er stort i Lillehammer kommune. Derfor har jeg i tillegg formulert en underordnet problemstilling som omhandler dette dilemmaet:

- *Hvilke arealplanmessige utfordringer har kommunen knyttet til dilemmaet mellom vern og utvikling?*

Hovedproblemstillingen er fattet på grunnlag av flere avisoppslag og innlegg i lokalavisene, der aktører kom med kritikk angående medvirkningsmulighetene knyttet til reguleringsplaner<sup>1</sup>. I henhold til kommunens mål om en utvikling basert på fortetting (Lillehammer kommune 2012), vil medvirkning i planprosesser bli av økende viktighet for kommunens befolkning i årene fremover. Ved å intervju forskjellige aktører med ulike roller, vil jeg kunne få et nyansert og helhetlig bilde av hvordan aktørene opplever at medvirkning fungerer i private reguleringsplanprosesser i kommunen i dag. For å få dette må jeg se på hvordan de offentlige aktørenes roller har endret seg, samt hvordan aktørene opplever maktforholdet i reguleringsplanprosesser. Videre vil jeg undersøke hvor stor interessen er for å medvirke, og tilslutt drøfte aktuelle tiltak som kan skape økt interesse og bedre muligheter for medvirkning i kommunen.

Den underordnede problemstillingen vil ta for seg aktørenes synspunkter til dilemmaet mellom vern og utvikling i planleggingen, med spesielt fokus på jordvern og bygningsvern, på bakgrunn av at disse typene vern er mest aktuelle i Lillehammer kommune. Jeg vil her drøfte hvilke utfordringer kommunen har i tilknytning til denne problemstillingen.

Siden denne undersøkelsen baserer seg på forståelser og synspunkter informanter har i forhold til problemstillingene, er det åpenbart at kvalitative intervjuer er den foretrukne metoden for

---

<sup>1</sup> -Gir ikke opp  
<http://www.byavis.no/index.php/nyheter/4828--gir-ikke-opp> [09.05.13]

datainnsamling. Denne metoden går dypt, og vil være tilfredsstillende med tanke på å besvare problemstillingene. Oppgavens tilnærming baserer seg på retroduksjon, der dataene jeg innhenter er utgangspunktet mitt for å utvikle ideer, mens det teoretiske ståstedet mitt danner grunnlaget for hvordan jeg oppfatter og forstår disse dataene (Ragin & Amoroso 2010).

### **1.3 Oppgavens oppbygning**

I dette kapitlet har gjort rede for oppgavens tema og dens problemstillinger. Kapittel 2 omhandler oppgavens teoretiske rammeverk, med fokus på blant annet nyliberalisme, governance, perspektiver på arealplanlegging og medvirkning og deltakelse i reguleringsplanprosessen. Kapittel 3 gjør rede for oppgavens metodiske tilnærminger. Den kvalitative forskningsmetoden presenteres, og jeg gjør kort rede for blant annet utvalget mitt, hvordan rekruttering og intervjuene foregikk og hvordan jeg behandlet dataene etter intervjuene.

I kapittel 4 presenterer jeg caset mitt, Lillehammer kommune. Her skriver jeg litt generelt om byen, før jeg går inn på arealplanlegging spesifikt. Jeg gjør rede for formannskapsmodellen, kommunens egne mål, kommunal behandling av private planer og aktørdimensjonen knyttet til disse. Kapittel 5 er det første analysekapitlet, der jeg ser på medvirkning i reguleringsplanprosesser. Jeg vil gjøre rede for kommunens rammer til medvirkning, maktperspektivet og forskjellige roller knyttet til reguleringsplaner. Deretter vil jeg se på medvirkning i forskjellige planfaser, før jeg avslutter med å se på utfordringer i forhold til medvirkning, for så å drøfte informantenes forslag til tiltak for å få økt medvirkning, interesse og engasjement i planprosessene. Kapittel 6 er det andre analysekapitlet, og jeg vil drøfte utfordringene kommunen har til dilemmaet mellom vern og utvikling. Fokuset er spesielt på bygningsvern og jordvern, der det er spesielt store interessekonflikter. I kapittel 7 presenteres oppgavens konklusjon, der jeg vil svare eksplisitt på oppgavens problemstillinger.

## 2. Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet vil jeg presentere de teoretiske perspektivene som er relevante i forhold til denne oppgavens tema og problemstillinger. Jeg vil trekke frem teori som beskriver og forklarer de strukturelle endringene som er fremtredende i planleggingskonteksten, ikke bare i Lillehammer kommune, men i de fleste byene i dag. Den andre delen av kapittelet vil ta for seg arealplanlegging og begrepet “medvirkning”, samt de ulike forklaringer og teoretiske perspektiver som kan bringe klarhet i hva begrepet egentlig innebærer. I tillegg vil jeg gå inn på det økende dilemmaet mellom vern og utvikling i planleggingen. Hensikten med dette kapittelet er å gi en forståelse av de rammene som ligger til grunn for private reguleringsplanprosesser og medvirkningen i disse, og samtidig peke på utfordringer arealplanleggingen har i dilemmaet mellom vern og utvikling.

### 2.1 Nyliberalisme

Mot slutten av 60-tallet begynte liberalismen å bryte sammen, både internasjonalt og i nasjonale økonomier. Dette førte til en krise i det kapitalistiske systemet utover på 70-tallet. Liberalismen, som hadde gitt stor økonomisk vekst til de mer avanserte kapitalistiske landene etter 2. verdenskrig, fungerte ikke lenger (Harvey 2005). Politikken måtte omstruktureres, noe som førte til en rekke endringer der åpne, uregulerte og konkurranseorienterte markeder ble foretrukket. Nyliberalistiske idealer fikk fotfeste. Staten skulle ikke være innblandet, noe som skulle gi en lønnsom økonomisk utvikling (Brenner & Theodore 2002). Disse politiske konjunkturedringene førte blant annet til at Ronald Reagan og Margaret Thatcher flyttet inn i henholdsvis Det Hvite Hus i Washington og Downing Street i London. Disse to blir sett på som frontfigurene og hovedpådriverne for omstruktureringene på 80-tallet (Næss 2009).

Et demokratisk system skal i utgangspunktet gi alle borgere mulighet til å bruke statsapparatet og politiske prosesser til å fremme både egne og andres interesser. I dette systemet underlegges økonomien politisk kontroll, mens økonomien i den nyliberale retningen i større grad er markedsstyrt. En konsekvens av dette er at maktforholdet mellom demokratisk valgte myndigheter og bedrifter kan forskyves i myndighetenes disfavør. Det kan hevdes at dette innebærer en svekkelse av demokratiet, siden bedriftene kan være med på å avgjøre hvilken politikk som skal føres (Haug m.fl. 2007).

Nyliberalisme kan på en side forstås som en gjenopplivet form for liberalisme. Denne tankegangen bygger på at liberalismen har vært fraværende fra politiske diskusjoner og utforminger gjennom en periode, før den nå i senere tid har hatt en gjenoppblomstring. På den andre siden kan nyliberalisme ses på som en egen ideologi som skiller seg fra mer tradisjonelle former for liberalisme (Thoresen & Lie 2007).

I følge Thoresen og Lie (2007) er det en kritisk tankegang bak mange omtaler og artikler som omhandler nyliberalisme. Nyliberalismen blir som regel oppfattet som en tilbakevending til et aspekt ved den liberale ideologien, økonomisk liberalisme. Denne økonomiske liberalismen er i hovedsak basert på ideen om at staten ikke skal gripe inn i økonomien, og heller legge til rette for individuell deltakelse i frie og selvregulerende markeder. Videre mener mange at den liberalistiske tankegangen har blitt så "utvannet" at det nå er de færreste som argumenterer mot tradisjonelle liberale syn som frihet og demokrati. Derfor bør nyliberalismen heller regnes som en ideologi som er forskjellig fra, og som ofte står i motstand til, det som ofte blir regnet som liberalisme.

David Harvey (2005) er en av de få som har våget å gi begrepet en definisjon. I hans egen bok, "*A Brief History of Neoliberalism*", forklarer han hva som legges til grunn når han selv bruker begrepet nyliberalisme:

"Neoliberalism is in the first instance a theory of political economic practices that proposes that human well-being can best be advanced by liberating individual entrepreneurial freedoms and skills within an institutional framework characterized by strong private property rights, free markets and free trade. The role of the state is to create and preserve an institutional framework appropriate to such practices. The state has to guarantee, for example, the quality and integrity of money. It must also set up those military, defence, police and legal structures and functions required to secure private property rights and to guarantee, by force if need be, the proper functioning of markets.

Furthermore, if markets do not exist (in areas such as land, water, education, health care, social security, or environmental pollution) then they must be created, by state action if necessary. But beyond these tasks the state should not venture. State interventions in markets (once created) must be kept to a bare minimum because, according to the theory, the state cannot possibly possess enough information to second-guess market signals (prices) and because powerful interest groups will inevitably distort and bias state interventions (particularly in democracies) for their own benefit" (2).

Harveys definisjoner legger vekt på at nyliberalisme er en teori for politisk- økonomisk praksis og ikke en komplett politisk ideologi. Hos Harvey skilles nyliberalisme og liberalisme fra hverandre som to helt forskjellige fenomen.

Helt generelt kan det dermed sies at nyliberalisme bygger på konseptet om at frie markedsmekanismer er den beste måten å organisere fordeling og utveksling av goder og tjenester på. Frie markeder og fri handel vil da kunne sikre den kreativiteten og entreprenørskapet som er innebygd i samfunnet. En passiv stat vil gi mer individuell frihet, mer velstand og mer effektiv fordeling av goder og tjenester (Thoresen & Lie 2007).

Nyliberalismen stiller dermed på mange måter krav til innbyggerne og mye av ansvaret for et fungerende samfunn ligger på deres skuldre. Individuer må også selv stå for de valgene de tar og ta følgene av disse.

Det som er felles for de fleste som forsøker å definere nyliberalisme er at de er enige om at den prøver å gi administrativ effektivitet, fremme entreprenørskap og økonomisk frihet i større grad enn tradisjonell demokratisk politisk styring. Nyliberalismen i mange samfunn er formet av økonomisk globalisering og internasjonal kapitalmobilitet, karakterisert av færre restriksjoner i forhold til forretningsoperasjoner, utvidet eiendomsrett, privatisering, deregulering, erosjon av velferdsstaten, bortgang fra sentralstyring og økt sosial polarisering (Harvey 2005, 2006).

## **2.2 Nettverksstyring - fra government til governance**

Begrep som governance, nettverksstyring og partnerskap blir brukt i sammenheng med denne nye offentlige styringen og politikken. Fimreite, Medalen og Aars (2005) mener at det alltid har vært innslag av governance i den norske lokalpolitikken, men at det i de siste årene har skjedd en "nettverkifisering" (13). De samme forfatterne bruker "nettverksstyring" som et begrep som tilsvarer "governance". Nettverksstyring beskriver en situasjon der politikk føres i samhandling mellom aktører innenfor forskjellige offentlige organisasjoner, private aktører og andre aktører innenfor sivilsamfunnet (Røiseland & Vabo 2008). Røiseland og Vabo har formulert en norsk definisjon på nettverksstyring, som for dem betyr: "(...) den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening" (87). Sørensen og Torfing (2005) definerer nettverksstyring som "horisontale sammenknytninger av gjensidig avhengige, men operasjonelt sett autonome

aktører som interagerer gjennom forhandlinger innenfor rammen av et institusjonalisert fellesskap, som er selvregulerende innen visse rammer, og som i stor grad bidrar til offentlig styring” (15). Rhodes (1996) mener governance innebærer “(...) a change in the meaning of government, referring to a new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed” (652-653). Videre har han seks ulike perspektiver på governance; “the minimal state”, “corporate governance”, “the new public management”, “good governance”, “socio-cybernetic system” og “self-organizing networks” (653). Rhodes (1997) forstår governance som konkrete nettverksdannelser, som inkluderer den samhandlingen som foregår mellom aktørene i disse: “governance refers to self-organizing, interorganizational networks characterized by interdependence, resource exchange, rules of the game and significant autonomy from the state” (15).

Jensen (2004) mener at denne nettverkstilnærmingen “legger vekt på mer direkte makt til innbyggerne og mer desentraliserte beslutninger på en måte som begrenser eller demper så vel institusjonell politisk makt som økonomisk makt” (5). Videre mener han at det viktigste elementet i en slik utvikling er den frie dialogen som oppstår mellom aktører. Som en konsekvens av dette vil betydningen av lokal deltakelse og lokale løsninger øke, og føre til mer direkte folkelig kontroll. Følgelig vil offentlige aktørers roller endres, og ha økende fokus på å tilrettelegge for samarbeid og forhandlinger.

Det kan dermed virke som om den offentlige autoriteten blir spredd ut, og dermed svekket eller desentralisert, men dette kan også like gjerne bli sett på som en strategi for å håndheve eller til og med mobilisere til styrket autoritet i følge Aars, Fimreite og Homme (2004). De beskriver lokalpolitikernes nåværende rolle som “tilbaketrukne strateger” (5), mens Falleth og Hanssen (2012) mener politikerne skal sette strategiske mål, og ikke delta i oppgaveløsning. Skiftet fra “government” til “governance” betyr i hovedsak at det offentlige minsker sin egen rolle ved å bruke markeder og private aktører til å levere (tidligere) offentlige tjenester. De omgår dermed de tidligere brukte nettverkene. Det offentlige kan allikevel være medvirkende i å koordinere aktører ved å gi dem en “felles retning og mening”, slik Røiseland og Vabo (2008) skriver. Offentlige myndigheter kan sette rammer rundt, og styre samhandlingen mellom private og offentlige aktører. “Meta-governance” eller “metastyring” (styring av nettverk), er begreper som beskriver dette. Fimreite, Medalen og Aars (2005) mener utviklingstrekkene kan betegnes som en fragmentering, der innbyggerinnflytelse, desentralisert beslutningsmyndighet, samarbeid mellom private og offentlige aktører, interkommunalt samarbeid etc. har fått økende oppmerksomhet. Som en følge av dette, blir



fokuset på selve institusjonene mindre, og forholdet mellom institusjoner og aktører får økt oppmerksomhet. Resultatet av samspillet mellom disse institusjonene og aktørene er dermed det som blir styrende.

Fragmenteringen skaper press på organisasjoner, slik at de må samarbeide med hverandre for å kunne levere tilfredsstillende tjenester. Dette har, paradoksalt nok, ført til at antallet av nettverk har mangedoblet seg, i stedet for å erstatte de gamle, eksisterende nettverkene. Det blir ikke bare skapt nye nettverk, men medlemskapet i de eksisterende har også økt, der både private og frivillige sektorer blir innlemmet. Nettverk er altså noe som karakteriserer governance, der felles verdier, normer og gjensidig tillitt er viktig for at relasjonen mellom aktører skal kunne opprettholdes (Rhodes 2007). Innenfor arealplanleggingen nevnes det fire forskjellige typer nettverk: protestnettverk, produsentnettverk, fagnettverk og konsumentnettverk. I denne oppgavens kontekst er det protestnettverk og produsentnettverk som er interessant. Produsentnettverkene består vanligvis av aktører som har økonomiske interesser i byutviklingen. Et nettverk kan for eksempel bestå av offentlige aktører som kommune, stat, fylke etc. Et annet nettverk kan bestå av for eksempel en utbygger som gjør formelle og uformelle avtaler med kommunen, eller utbyggere som forsøker å alliere seg med de politiske beslutningstakerne. Protestnettverkene kan ta form av: (1) ad hoc-grupper, protestgrupper som vanligvis går i oppløsning etter endelig beslutning i sak, (2) organiserte protestgrupper fra et område som er i kamp med planleggingsmyndighetene i flere saker av ulike årsaker, (3) sammensatte protestaksjoner der et større antall aktører går sammen i protest mot et planforslag og (4) profesjonelt styrte protester, hvor større organisasjoner fronter protestene. Initiativtakerne til disse nettverkene kobler seg opp mot politikerne for å samle mest mulig støtte. Det synes allikevel å være en trend at disse protestnettverkene er i ferd med å erstattes av enkeltaktører som engasjerer advokater for å tale sin sak (Fimreite, Medalen & Aars 2005).

Jensen (2004) har laget en oversikt som på en fin måte sammenligner “governance” med “governing”:

**Tabell 1: Oversikt som viser forskjellene mellom "governing" og "governance". Kilde: Jensen (2004)**

<b>Governing</b>	<b>Governance</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bruk av en form for planøkonomi</li> <li>- Vekt på nasjonale markeder</li> <li>- Fokus på offentlig lederskap</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Markedsøkonomi og markedets usynlige hånd</li> <li>- Globale markeder</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stat og kommuner som samfunnsbyggere</li> <li>- Sterk kommunal styring av planlegging og gjennomføring</li> <li>- Kommunal utbygging og drift av teknisk infrastruktur</li> <li>- Kommunalt ansvar for og kommunal utbygging av også andre samfunnsoppgaver (boliger, skoler og annen sosial service)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fokus på individuell frihet og valgmulighet</li> <li>- Kommunen som servicefunksjon for innbyggere</li> <li>- Kommunal planlegging som tilrettelegger for markedet (gjennom grader av rammesetting og hurtige behandlingsprosesser)</li> <li>- Privatisering av offentlige tjenester</li> <li>- Samfunnstjenester utført av ulike aktører, offentlige og private</li> </ul>
---	--

### 2.2.1 “New public management”

Utviklingstrekkene jeg har beskrevet over går ofte under Rhodes’ (1996) term “new public management” (heretter “NPM”). Utgangspunktet for NPM var en kritikk av det offentlige, som går på at det er for “stort” og for byråkratisk (overadministrert, regelfiksert og ufleksibelt), med en liten ledelse og for svak brukerorientering (Klausen 2011). Falleth og Saglie (2012) oversetter NPM til “markedsorientert offentlig styring” (90). Det finnes mange oversikter over de enkelte elementene som ligger i betegnelsen. Hood (1991) drøfter NPM som en doktrine med sju forskjellige komponenter.

**Tabell 2: Hoods (1991) sju elementer i NPM.**

<b>Doktrine</b>	<b>Betydning</b>
“Hands-on” profesjonell styring	Delegering av styringsfullmakter til synlige og sterke ledere av virksomheter
Eksplisitte standarder og mål på ytelse	Definisjon av mål, indikatorer på suksess, helst kvantifiserte
Større vektlegging av resultatmål	Kobling av ressursallokering og belønninger knyttet til måloppnåelse, oppstyking av sentralisert personalpolitikk
Endring mot disaggregering av enheter i offentlig sektor	Oppsplitting av tidligere “monolittiske” enheter, konsernmodeller, introduksjon av strukturelle elementer som gir avstand

	mellom enheter
Økt konkurranse i offentlig sektor	Bruk av kontrakter og anbud
Bruk av styringspraksis fra privat sektor	Større fleksibilitet vedrørende ansettelser og insentivstrukturer, bruk av PR
Vektlegging av sterkere budsjettdisiplin og påholdenhet med henhold til ressursbruk	Kostnadskutt, økt arbeidsdisiplin, motsette seg krav fra fagforeninger

I følge Falleth, Hanssen og Saglie (2008) har nyliberale ideer gjennom NPM-reformene preget den offentlige forvaltningen i både Norge og andre europeiske land de seneste tiårene. I byplanleggingen har det vært et økende antall privatinitierte reguleringsplaner, noe som kan tolkes i sammenheng med de nyliberale trendene (Nordahl 2006 i Falleth, Hanssen & Saglie 2008). Christensen og Læg Reid (2001) mener at mål- og resultatstyring, og også strukturell fristilling har hatt særskilt betydning i de norske reformene. Dette vil si større vektlegging av resultatmål og endring mot fragmentering av enheter i offentlig sektor (tabell 2).

“Ved å definere og innføre et skille mellom politiske beslutninger, særlig knyttet til overordnede prioriteringer gjennom ressursallokering og målsetninger, og driftsmessige forhold, har tanken vært å skape et depolarisert felt rundt driften av virksomhetene, som dermed kan utføres på en mer rendyrket forretningsmessig måte” (Johnstad m. fl. 2001)<sup>2</sup>.

Dette skal i følge Johnstad m. fl. gi økt fokus på de tjenestene som virksomhetene er ment å levere. Samme tendens er det i kommunesektoren, der det er økende fragmentering av enheter og økt bruk av nye virksomhetsformer, inspirert av privat sektor. Dette gjøres for at beslutninger om driften i større grad skal fattes av virksomheten selv. Offentlige virksomheter skal i utgangspunktet driftes på samme måte som private og også være innenfor samme marked.

Dette er en utvikling mot en mer uformell nettverksorganisering av offentlig sektor, der kommuner samarbeider på andre måter enn tidligere, gjennom kombinasjoner av nettverksforbindelser og økt samarbeid mellom offentlig og privat sektor (Haug m. fl. 2007). Det er fortsatt politikerne som bestemmer hvordan offentlige oppgaver skal løses, men de som utfører oppgavene kan være enten markedsaktører eller kommunens egne etater og bedrifter (Falleth & Saglie 2012).

<sup>2</sup>Globalisering, regionalisering og distriktspolitikk  
[http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/rappport76/index-4\\_2.html#Heading542](http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/rappport76/index-4_2.html#Heading542) [11.10.12]

Klausen (2011) skriver at det er flere forfattere som har argumenterer mot NPM. Disse argumentene dreier seg i hovedsak om at reformene ikke høyde for det som er spesifikt i offentlige konteksten. Dette begrunnes med at NPM bygger på naive forestillinger i forhold den komplekse målformuleringen og det normative grunnlaget for styring og handling som er karakteristisk for politisk styrende systemer og fagprofesjonelle organisasjoner. Det argumenteres også for at NPM “pretenderer” at forskjellige egenskaper i reformen er verdinøytrale, mens de i virkeligheten er politiske/ideologiske og kan styre samfunnet i en bestemt retning som ikke nødvendigvis er ønsket. “Markeder er ikke gjennomskuelige og rettferdige for alle (avhengig av inntekt, innsikt etc.) på grunn av utilstrekkelige konkurranseforhold i anbudsrunder og fordi nye markeder raskt blir til nye monopoler gjennom etablering av langtidskontrakter” (55, min oversettelse).

Dunleavy et al. publiserte i 2005 artikkelen “*New Public Management Is Dead: Long Live Digital Era Governance*”. Her hevder forfatterne at hovedtrekkene i NPM ikke lenger fungerer som søyler i dagens samfunn: “The large-scale cost reductions and quality enhancements of the planning and management functions anticipated by privatization enthusiasts in the 1980s and 1990s are no longer anticipated” (472). Samfunnet har i økende grad fått et teknologisk fokus, som har ført til teknologiske, organisatoriske, kulturelle og sosiale endringer i den offentlige sektoren. NPM-reformene har derfor på mange måter blitt utdaterte mener de, samtidig som de predikerer en ny “bølge” som vil prege offentlig sektor fremover. Forfatterne presenterer i den sammenheng begrepet “*Digital Era Governance*”, som bygger på tre hovedelementer: reintegrering, behovsorientering og digitalisering. For det første innebærer dette at man går tilbake fra fragmentering i små enheter og tilbake til større enheter der det vektlegges synergier og sammenhenger. Med andre ord er det fokus på igjen å ta kontroll og bringe den offentlige sektoren nærmere det politiske sentrum. For det andre skal offentlige tjenester organiseres rundt forskjellige brukergrupper, og til slutt vil offentlig sektor benytte seg av internett og IKT i mye større grad enn tidligere.

### 2.2.2 Partnerskap

Partnerskap er et annet begrep som er relatert til governance. Partnerskap kan ses på mer som en “underkategori” av produsentnettverk, med mer intense samarbeidsformer (Aars, Fimreite & Homme 2004). Peters (1998) definerer partnerskap som “en vedvarende samarbeidsrelasjon mellom minst to prinsipaler som overfører ressurser til partnerskapet og hvor de ulike partnerne har et medansvar for utfallet” (12, min oversettelse). Mye av partnerskapsliteraturen dreier seg om å diskutere grunnlaget for partnerskap og effektene dette gir, for eksempel sammenlignet med andre problemløsningsmetoder.

Beslutningsprosessen går her gjennom forhandlinger mellom partene, der de må være forberedt på gi fra seg ressurser, men det forventes likevel at det endelige resultatet skal gagne begge parter. Det er de offentlig-private partnerskapene som har fått størst spalteplass, både internasjonalt og her i Norge de siste årene. Denne typen partnerskap representerer samarbeid mellom offentlige og private aktører, for eksempel i arealplanlegging og utbyggingssaker (Bovaird & Tizard 2009, Busch 2011). Pierre og Peters (2008) beskriver offentlig-private partnerskap som “(...) mange måter selve symbolet på moderne styring” (25), der den finansielle styrken til det private skal kobles sammen med de politiske og administrative ressursene til det offentlige, noe som i utgangspunktet skal sikre effektivitet og begunstige samfunnet i sin helhet.

Videre påpeker Pierre og Peters (2008) fire viktig trekk ved offentlig-private partnerskap; (1) de finnes på alle institusjonelle nivåer, (2) de brukes ikke kun som et instrument i lokal økonomisk utvikling, men også i forskning, infrastruktur og offentlig serviceproduksjon, (3) de kan ha ulik varighet og institusjonalisering, noe som avhenger av partnerskapets karakter, og (4) graden av deres territorialitet kan fortelle oss i hvilken grad deltakerne er utskiftbare. Et mulig problem med partnerskap er at de fører til en fragmentering av strukturer og prosesser, noe som igjen kan føre til en uklar fremstilling av ansvarsfordelingen i en gitt sak. Dette kan føre til komplikasjoner, siden hver aktør ofte ligger “beskyttet” bak partnerskapet, under et “lass” med avtaler og lover (Bovaird & Tizard 2009).

En annen utfordring ved partnerskap er stivhengighet, der politikerne og offentlige beslutningstakere kan komme inn i en ond sirkel, der det for eksempel kan bli vanskelig for dem å avslå private reguleringsplanforslag på bakgrunn av ressursene og prestisjen som ligger inne i forhandlingene mellom aktørene. Samtidig kan det være vanskelig for planmyndigheten å endre planen når den åpnes opp for deltakelse fra andre aktører senere i planprosessen. Dette

kan skape et demokratisk “vakuum”, fordi det kan legge rammer for de demokratiske beslutningsprosessene som følger (Falleth, Hanssen & Saglie 2010, 65). Pierson (2000) mener erfarne private aktører bruker opparbeidet erfaring fra tidligere planprosesser til å utvikle strategier som gir dem fordeler i planers tidlige og uformelle faser.

## 2.3 Arealplanlegging

Det folkelige “kravet” om offentlig deltakelse i norsk planlegging stammer fra protestene på 1970-tallet mot organiseringen av planprosessene, som mange på den tiden mente var “top-down” og autoritært organisert. Plan- og bygningsloven fra 1965 fastslo at planlegging i hovedsak ble sett på som et “spill” mellom planleggere og politikere. Protestene tok ofte form av demonstrasjoner og aksjoner, og kunne bli sett på som en reaksjon mot konsekvensene av politikken som fokuserte på økonomisk vekst og industrialisering. Kritikken var rettet mot de negative konsekvensene planleggingen hadde for miljøet, og det ble fremmet forslag om heller å fokusere på verdier som historisk kontinuitet og miljøvern. I hovedsak var det to ting som var fremtredende i kritikken; fokuset på miljøvern og bekymring for at lokalsamfunn både i rurale og urbane områder skulle miste sin identitet. Med bakgrunn i denne kritikken ble planleggingen gradvis etter hvert mer lokalfokusert og tok mer hensyn til miljøspørsmål (Fiskaa 2005).

Bowitz og Høegh (2005) oppfatter protestene som “en reaksjon mot den vekstfokusede byplanleggingen” (38), der det ble en økende tro blant innbyggerne om at de faktisk kunne påvirke beslutningsprosessene. Etter hvert fikk også private aktører større innflytelse på de økonomiske og organisatoriske områdene, i tillegg ble det, som kjent, utover på 80- og 90-tallet langt vanligere at private aktører la premisser for byutviklingen gjennom planer og prosjekter.

Fra høsten 1981 fikk Høyre regjeringsmakten i Norge, og det ble satt i gang en rekke nyliberale endringer. En ny planlov som ville sikret muligheter for sterkere offentlig styring og landbruksbegrensninger til hensyn for natur og friluftsliv, ble opphevet. Som erstatning kom det i 1985 en ny plan- og bygningslov, uten mulighet for offentlig inngripen i arealanvendelse i landbruket og med en opphevelse av krav om statlig godkjenning av kommunenes arealplaner (Næss 2009). En forutsetning for at denne planen ble utarbeidet var at planleggingsarbeid skulle utføres på en måte som ga befolkningen mer innsikt og innflytelse.

I etterkant har dette ført til at arealplanleggere oftere havner i konfliktfylte situasjoner i avveiningen mellom samfunnsmessige interesser og lokale hensyn med individuelle ønsker (Rasmussen 2003).

Plan- og bygningsloven fra 1985 la bedre til rette for at private aktører kunne være med på å styre byutviklingen. Dette kom som en konsekvens av at Norge (i likhet med andre land) ble sterkt påvirket av nyliberalismen og NPM-reformer. Private utviklere står nå for det meste av den lokale planleggingen, i hvert fall i byene (Falleth, Hanssen & Saglie 2008). Økende krav til offentlige virksomheter og tjenester tvang de fleste kommunene til å finne nye kilder til økonomisk støtte og samarbeid med utviklere og utbyggere. Utfallet av dette er i følge Fiskaa (2005) at mer oppmerksomhet er gitt til privat-offentlig samarbeid, på bekostning av offentlig medvirkning og deltakelse i planleggingen.

Det økte fokuset på medvirkning og bærekraft i lovene fra 1985 og 2008 reflekterer allikevel at myndighetene vil ha større effektivitet og miljøfokus i arealplanleggingen. Samtidig begrunnes behovet for økte medvirkningsmuligheter med at samfunnsforholdene har blitt mindre oversiktlige, der det skjer raskere endringer enn tidligere. Innspill fra lokalsamfunn og enkeltindivider gjorde det nødvendig med en desentralisering av planleggingen, med bedre informasjon og større medvirkningsmuligheter for berørte parter (Holsen 2000).

I dag er planleggingskonteksten preget av fag (profesjonelle planleggere), politikk (folkevalgte), marked (utbyggere og næringsliv) og samfunn (berørte interesser). Planleggerne må være i stand til å takle de faglige problemstillingene og planleggingskonteksten, der de må fremstå som ledere med kommunikasjonsferdigheter og evne til å produsere planer. Deres oppgave er å få både folkevalgte, markedsaktører og lokalsamfunn til å delta og samarbeide i planleggingen, og veie forskjellige aktørers verdier opp mot hverandre. Samarbeidet skal kunne gi økt måloppnåelse, bedre plangrunnlag og mer demokratisk planlegging (Pløger 2012). Aktørmangfoldet gjør at "planleggingen i aller høyeste grad derfor også blir et spørsmål om kommunikasjon og makt" (Aarsæther et al. 2012, 20). På generelt grunnlag handler med andre ord planlegging om forholdet mellom makt, kunnskap og styringsrammer satt av formelle institusjoner og rutiner.

Lundquist (1998) mener at verdier i offentlig sektor kan deles inn i to grupper, demokratisverdier og økonomiverdier. Demokratisverdiene omhandler politisk demokrati, rettssikkerhet og offentlig etikk, mens økonomiverdiene omhandler mål-middel rasjonalitet, produktivitet og kostnadseffektivitet. Demokratisverdiene finnes, i følge Lundquist, kun i den

offentlige sektoren, mens økonomiverdiene finnes både i offentlig og privat sektor. På bakgrunn av dette er det nesten unngåelig med verdikonflikter i den offentlige sektoren, der det er en utvikling hvor økonomiverdiene har en økende betydning på bekostning av demokrati-verdiene.

### **2.3.1 Kommunikativ planlegging og arealplanleggerens endrede rolle**

En konferanse i den franske byen Orleans i 1985 samlet akademikere, forretningsmenn og politikere fra åtte store byer i “kapitalistverden” for å diskutere hvordan byenes finansielle situasjon kunne forbedres. De ble enige om at byene måtte bli mye mer innovative og foretaksvennlige, noe som medførte at dørene måtte åpnes for bruk av privat kapital (Harvey 1989). Harvey kaller dette en overgang fra “managerialism” til “entrepreneurialism” (5), der antallet aktører som deltar i byplanleggingen har økt som en følge av at markedene har blitt åpnet opp. Byenes administrasjon, ledelse og planleggere har nå i større grad enn før, en rolle som koordinator og tilrettelegger for entreprenørskap.

“Hvordan kan man gjennomføre planlegging i en situasjon med sterkere vekt på markedskreftene og en mer tilbaketrukket offentlig sektor, samtidig som bytransformasjon og planlegging kanskje har større effekter for andre enn eiendomsbesittere og investorer enn noensinne?”, spør Bowitz og Høegh (2005, 42). I følge dem er god kvalitet på diskusjonene et hovedmål i slike planleggingsprosesser, der det er en blanding av regelstyring, gjensidig tilpasning, samhandling og forhandlinger. De kommunikative planleggingsidealene kan deles opp i to grener. Den ene grenen ser hovedsakelig samfunnet i et harmoniperspektiv, der det strebes etter beslutninger som alle deltakere i planprosessen er enige i (Healey og Innes 1996). Den andre grenen omhandler hvordan arealplanleggere kan motvirke at de aller mektigste aktørgruppene kan manipulere og skaffe seg fordeler på bekostning av svakere aktører (Forester 1987, Sager 2006).

Disse perspektivene er begge påvirket av Habermas’ (1996) konsept om en herredømmefri dialog (kommunikativ rasjonalitet), noe som betyr en ideell dialogsituasjon, der det er argumentene som har betydning og ikke hvilken status eller makt samtaleaktørene har. Harmoni- og konsensusorienterte varianter av kommunikativ planleggingsteori forutsetter at noe i nærheten av den ideelle samtalsituasjon kan oppnås, der dialog kan forvandle interessekonflikter til løsninger der alle parter er vinnere. Planleggingsteoretikere som er mer



konfliktorienterte, hevder at den ideelle samtalsituasjon ikke kan oppnås, men at man allikevel bør strekke seg så langt som mulig for å oppnå dette idealet. Dermed blir en av planleggerens nye oppgaver å passe på at kommunikasjonen mellom aktører er i henhold til Habermas' ideal om en likestilt dialog (Næss 2009).

Et problem kan være at vitenskapelig viten sidestilles med alminnelige uvitenskapelige oppfattelser fra forskjellige aktører (Friedmann 1978, Healey 1996). Det er uklart hvordan planlegging basert på et slikt perspektiv skal forholde seg til spørsmål der årsakssammenhengene er komplekse og ikke er synlige umiddelbart. Det vil også være uklart hvordan planleggeren skal opptre om det oppstår diskusjoner rundt konsekvensene av et tiltak. Den enigheten som fattes i kommunikative planleggingsprosesser, vil kunne bli en enighet på de viktigste aktørenes premisser, der makten bestemmer hva som skal figurere som sannhet (Healey 1996, Flyvbjerg 2002, Næss 2009). Klosterman (1985) påpeker at planleggeren mister sine viktigste politiske ressurser i diskusjon med andre aktører dersom bruk av vitenskapelig viten blir avvist.

Utfordringen til arealplanleggeren blir å finne en balansegang som tar hensyn til planleggerens egen integritet, kommunale og politiske mål og medvirkning fra innbyggere og andre aktører. Uenighet mellom overordnede kommunale og politiske målene og innbyggernes innspill, fører til at planleggeren ofte må gjøre vanskelige avveininger i forbindelse med planer (Sager 2009). Næss (2009) argumenterer for at den kommunikative planleggingen har en kobling til nyliberalismen, siden planleggingen i likhet med liberalismen konsentrerer oppmerksomheten rundt beslutningsprosessen og ikke resultatet av beslutningene. Nyliberalismen og kommunikative planleggingsteorier er begge opptatt av å desentralisere beslutningene så mye som mulig, om enn på forskjellige måter. De fokuserer også på involvering og tilfredstillelse hos aktørene og de har en felles interesse i å være forståelsesfulle og mottagelige for tilbakemeldinger fra befolkningen. Den kritiske forskjellen her er at kommunikative arealplanleggere må ta mye større hensyn, blant annet ved å ta stilling til alle affekterte grupper og interesser i en plan og ikke kun aktørene som planen er ment for (Sager 2009). Sager hevder at nyliberalismen ser på planleggerens rolle som en rolle som skal gi lov- og prosedyreeksport i større grad enn å fremme medvirkning, enighet og gi myndighet til svake grupper. Et økende antall planleggere er ansatt i konsulentselskaper, eiendomsselskaper og bedrifter. Dette gjør at planleggere ofte har en rolle som er avvikende fra ideen om at de skal bruke planlegging som et redskap for fellesgoder, miljø og samfunn (Aarsæther et al. 2012). For å peke på motsetningene mellom den kommunikative

planleggingsidealet og NPM-inspirert planlegging, deler Sager arealplanleggerens rolle i to svært generelle kategorier, der rollen enten er som: (1) tilrettelegger og bindeledd mellom markedet og offentlig forvaltning, der målet med planleggingen er både kostnadseffektivitet og effektivitet generelt (NPM), eller, (2) formidler av ulike innspill og synspunkter, der oppgaven er å unngå at planleggingen blir endimensjonal allerede fra de første uformelle stadiene i en plan.

### 2.3.2 Maktperspektivet

Flyvbjerg og Richardson (2002) tar et oppgjør med Habermas' kommunikative tilnærming til arealplanlegging og baserer seg i stedet på den maktanalytiske tilnærmingen til Foucault, som fokuserer på hva som egentlig blir gjort, i motsetning til Habermas' tilnærming som fokuserer på hva som bør bli gjort. Det er altså et skifte fra hva rasjonalitet bør være, til hva det er i virkeligheten:

“The position we are attempting to establish is that communicative planning theory fails to capture the role of power in planning. As a result, it is a theory which is weak in its capacity to help us understand what happens in the real world; and weak in serving as a basis for effective action and change. Because of these weaknesses, we believe that this approach to theory building is highly problematic for planning” (45).

Det er dynamikken mellom rasjonalitet og makt som gir grunnlag for å kunne forstå hva politikk og planlegging handler om, og derfor er det meningsløst for aktørene å operere med en oppfatning av rasjonalitet der makt ikke er tilstede, mener Flyvbjerg og Richardson.

Maktperspektivet i arealplanleggingen dreier seg dermed i hovedsak om hvem som innehar den formelle beslutningsmakten, og hvem som har definisjonsmakten. Det vil si påvirkningskraften til å definere hva som skal tolkes som et problem, hvilke løsninger som er legitime etc. Flyvbjerg (1991) bruker “maktens rasjonalitet” og “rasjonalitetens makt” som begreper for å forklare makt. “Maktens rasjonalitet” peker på makt til å avgjøre hva som skal telle som viten og “rasjonalitetens makt” ligger i de saklige argumentenes gjennomslag. I en planprosess vil det ofte søkes etter enighet mellom aktører på bakgrunn av at konfrontasjoner mellom dem vil koste legitimitet og ressurser, i tillegg til et mer usikkert utfall. I mer åpne konfrontasjoner vil derfor makten komme tydeligere til syne og makt vil kunne styre over rasjonaliteten. Mouffe (2000) og Hillier (2002) argumenterer for at man ikke bør strebe etter å få enighet mellom aktører, noe som vektlegges i den kommunikative planleggingen, siden

dette ofte kan skjule maktrelasjonene mellom aktørene. De mener at konflikter som oppstår må kanaliseres, diskuteres og avgjøres i formelle prosesser, fremfor at de avgjøres utenfor disse prosessene. Konflikt blir normalt sett på som en hindring, og i følge Mäntysalo, Saglie og Cars (2011) blir det ofte reagert med å “skjule” konflikten. De presenterer fire retningslinjer med tanke på å omformulere og revurdere det tradisjonelle synet på planlegging: (1) Ved å erkjenne “spenningen” som er i planleggingen kan sunne politiske debatter gjennomføres, i stedet for at denne “spenningen” skjules, (2) alle interesser *må* ikke erkjennes som legitime, krav uten begrunnelse bør for eksempel ikke aksepteres, (3) konflikter bør oppmuntre til samhandling mellom aktører for å finne en løsning som alle kan leve med. Uten en felles forståelse av at det finnes en konflikt, kan man ikke finne en slik løsning og (4) planleggingsprosessen kan organiseres på en måte som gir verdi og felles gevinst. Dette forutsetter at alle aktørenes problemer og interesser må åpenbares, samt at rollen til planleggeren og planleggingskulturen må omformes. I stedet for at aktører skal fremstå som “vaktbikkjer” for egne interesser, kan andre tilnærminger gi mer givende resultater. Aktørene kan bli sett på som “kreative spillere” med forskjellige interesser, som spiller med hverandre og kommer frem til et resultat. Planleggingens rolle bør da være en arena for informasjonsutveksling, kommunikasjon og forhandlinger mellom forskjellige aktører, samtidig som det gis reflektiv veiledning for å belyse forskjeller mellom aktører. Dette skal føre frem til et resultat som kan vektlegge ulike interesser. Planleggingen bør derfor være et system som håndterer konflikter, der de ikke skjules og neglisjeres.

Fimreite, Medalen og Aars (2005) mener makt skapes gjennom nettverk av aktører fra både offentlig og privat sektor (produsentnettverk og protestnettverk). Disse nettverkene kan være av forskjellig varighet og medlemskapet skiftende. Prosess og relasjoner blir i denne sammenhengen like viktig å studere som de tradisjonelle formelle organisasjonene og institusjonene.

I denne oppgavens kontekst er det også interessant å se maktperspektivet slik det blir fremstilt i den politiske økologien, en fagretning jeg kommer tilbake til i neste underkapittel.

Benjaminsen og Svarstad (2010) anvender denne definisjonen av makt, med utgangspunkt i politisk økologi:

“Det utøves makt når én eller flere aktører utfører intensjonelle handlinger i relasjon til andre aktører – og med dette bidrar til opprettholdelse eller endring av miljøforvaltningen på en måte som til en viss grad eller fullstendig er i samsvar med

deres intensjoner. Makt involverer alltid både aktører og strukturer. Maktutøvere anvender én eller flere former for maktressurser” (20).

De tar utgangspunkt i den norske sosiologen Fredrik Engelstads avgrensning av makt, der makt utøves om det handles intensjonelt, relasjonelt og resultatskapende av en aktør. Maktforhold mellom forskjellige aktører er ofte asymmetriske, der noen har større mulighet til å oppnå det de ønsker enn andre. I slike tilfeller kan bruken av makt være svært dramatisk og ha alvorlige konsekvenser for mennesker og samfunn, uten at de føler at de kan påvirke avgjørelser i det hele tatt.

### **2.3.3 Dilemmaet mellom vern og utvikling**

Etter at Miljøverndepartementet overtok ansvaret for planlegging fra Kommunaldepartementet i 1972, har planlegging også blitt et redskap for forvaltning av miljø og naturressurser (Falleth 2012). I Norge er konfliktdimensjonen i forvaltningen hovedsakelig knyttet til valg av strategi for utnytting. I denne sammenhengen er jordvern, naturvern og kulturminnevern (bevaring av bygninger og bygningsmiljø) dominerende. Spørsmålet om et område skal forbli vernet/vernes eller utnyttes, er en politisk beslutning der ulike interesser og verdisyn gjør seg gjeldende. Ulike aktører har forskjellige verdisyn og interesser. Benjaminsen og Svarstad (2010) hevder i boken *“Politisk Økologi: Miljø, mennesker og makt”* at koblingene mellom ulike nivåer i samfunnet synliggjør påvirkningene eksterne aktører kan ha på lokale samfunn. Hvem som skal ha ansvar og makt over forvaltningen er også påvirket av verdisynet og holdningene til de forskjellige aktørene.

Den politiske økologien er et forsøk på å koble politisk økonomi med økologisk kunnskap. Blaikie og Brookfield (1987) har definert politisk økologi som: “(it) combines the concerns of ecology and a broadly defined political economy. Together this encompasses the constantly shifting dialectic between society and land-based resources and also within classes and groups within society itself” (17). De forsøker å koble sammen aktør- og strukturdimensjoner innenfor miljø og utvikling gjennom forklaringskjeder. Forklaringskjedene søker å finne årsaker til miljøforringelse, ved å følge handlinger som går fra individnivå og opp til nasjonale og internasjonale føringer. På denne måten kombineres struktur- og aktørorienterte tilnærminger. Benjaminsen og Svarstad (2010) er, i likhet med Blaikie og Brookfield, opptatt av de forskjellige aktørene og strukturene som ligger til grunn for handlinger. Aktører i denne sammenhengen kan være alt fra enkeltindivider til større organisasjoner, bedrifter etc. De

bruker betegnelsen “ulike elementer som muliggjør og begrenser aktørers handlinger” (18) som en forståelse av hva sosiale strukturer er. Innenfor dette faller sosiale normer (uskrevne regler) og mer formelle elementer som lovverk og politiske bestemmelser, samt diskurser og økonomisk organisering.

Videre deler Benjaminsen og Svarstad (2010) miljøforvaltningen inn i tre aspekter: bruk, bevaring og fordeling. Bruk av naturen er en forutsetning for at menneskers behov og ønsker skal bli tilfredsstilt. Bevaring utføres ut fra ulike drøftinger om hvilken betydning et område vil ha for fremtiden (herunder vern). Fra et bærekraftig perspektiv vil det si å dekke alles grunnbehov i fremtiden. Fordeling betyr i denne sammenheng hvordan naturen og miljøet brukes og er fordelt. Det bærekraftige perspektivet her vil være å dekke alles grunnbehov i dag. Forskjellige vurderinger av disse tre aspektene vil ha ulike konsekvenser for forskjellige mennesker.

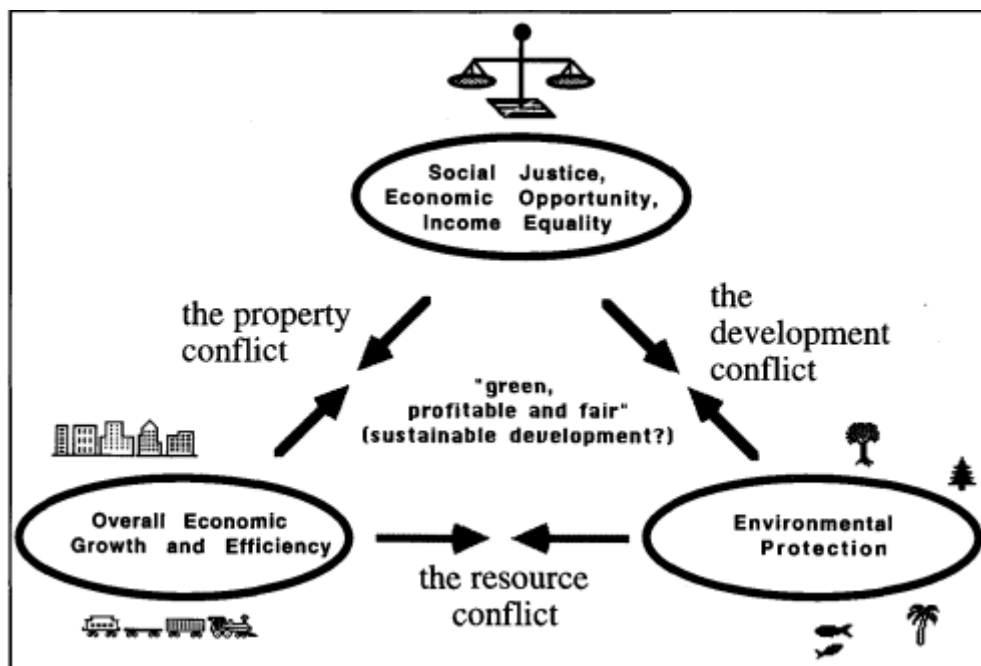
Eckersley (1998) mener økologiske problemer skaper nye utfordringer i demokratisk teori og praksis, der problemene kaster lys over en økende mangel på samsvar mellom de som tar *beslutninger*, de som har den relevante *kunnskapen*, de som har *ansvaret* for beslutningene og de som blir *påvirket* av dem. Her mener hun det er viktig å få koblet sammen igjen demokratiske og økologiske interesser, slik at problemene ikke forskyves. En annen utfordring er, i følge Eckersley, at politiske beslutninger fattes på grunnlag av veldig korte tidshorisonter (valgperioder). Å vurdere potensielle økologiske risikoer krever ofte vitenskapelig kompetanse som mange “uvitende” beslutningstakere ikke vil konfronteres med. Pierson (2000) mener i denne sammenheng at politikerne er opptatte av kortsiktige virkninger, siden de velges for en relativt kort tidsperiode av gangen. Videre mener Eckersley at demokratier nå forutsetter politisk konkurranse mellom aktører som kjemper om hvem som får hva, når og hvordan. Systemet favoriserer organisasjoner og bedrifter med egeninteresser og mye ressurser, på bekostning av organisasjoner med mindre ressurser som kjemper for å forsvare allmennhetens interesser (for eksempel interesserorganisjoner).

Forhandlingsprosesser styrer vilkårene og marginene i den politiske debatten på en måte som favoriserer særinteresser over allmennhetens interesser. Det endelige utfallet kan dermed for eksempel være at verneinteresser taper mot utbyggingsinteresser.

Burnheim (1996) hevder også at demokratiet i dag er uskikket til å håndtere miljøproblemer. Han mener at bare et system som kan legge “riktig” vekt og fremstilling på interesser som er ut over den normale horisonten til den folkevalgte politikken kan gjøre dette. Med andre ord

mener han at man burde gi interesseorganisasjoner og “eksperter” en mer aktiv og viktig rolle i planprosesser der miljøet er innblandet.

Sett fra et planleggingsperspektiv så har Campbell (1996) utviklet en triangel som viser at planleggeren må ta stilling til minst tre motstridende interesser; økonomiske, sosiale og miljøbestemte. Det er selvsagt også andre interesser planleggeren må ta stilling til, men modellen gir en enkel fremstilling av hvilke problemstillinger planleggeren må håndtere. Ideelt sett ville planleggeren strebe etter å balansere alle interessene, men i praksis er planleggeren ofte styrt av myndigheter og byråkrati som ikke tar hensyn til alt dette. Campbell beskriver denne balansen som bærekraftig utvikling.



Figur 1: Campbells tre konflikter. Kilde: Campbell (1996).

De tre konfliktene som figuren viser er knyttet til eiendom, utvikling og ressurser.

*Eiendoms konflikten* er mellom økonomisk vekst og sosial og økonomisk jevnbyrdighet, og stammer fra konkurrerende meninger om bruk av eiendom, for eksempel mellom grunneiere, utbyggere, innbyggere og offentlig myndighet. Konflikten synliggjør grensen mellom private interesser og offentlige goder. Videre omhandler *ressurskonflikten* prioriteringer vedrørende forvaltning av naturressurser. Her er det flere interesser innblandet, ikke minst fra miljøorganisasjoner, grunneiere, utbyggere og vernemyndigheter. Det grunnleggende spørsmålet er om områder skal utnyttes slik at de får økonomisk utbytte, eller om de skal beskyttes for økologien og fremtidens beste. Den siste konflikten, *utviklingskonflikten*,

omhandler begge overnevnte konfliktområder, der det legges vekt på dilemmaet mellom forvaltning av naturressurser og sosial jevnbyrdighet i befolkningen. Utfordringen her er å få til *både* økt sosial jevnbyrdighet og samtidig sørge for å beskytte miljøet. Campbell mener rollen til planleggerne på bakgrunn av dette blir å engasjere seg i utfordringen vedrørende bærekraftig utvikling på en måte der de; (1) håndterer og løser konflikter, og (2) fremmer kreative tekniske, arkitektoniske og institusjonelle løsninger som fremmer et bærekraftig syn på fremtiden.

På norsk basis er stort sett konfliktene mellom vern og utvikling relatert til arealbrukskonflikter som gjelder spørsmål om utbygginger til enten bolig-, nærings- eller veiformål. Med økt endringstakt og sentralisering i samfunnet har tilflyttingen til byene økt kraftig, noe som flere steder har ført til nedbygging av store arealer med dyrket mark. Selv om et utbyggingsmønster basert på fortetting er foretrukket, er utbygging av nye områder ofte nødvendig for å holde tritt med befolkningsveksten (Salvesen m.fl. 2011). I bykommuner er det ofte mange interesser som har ønsker om arealer til forskjellige formål. Den økende befolkningsveksten gir behov for nye nærings- og boligområder, som igjen kan gå ut over vernet i disse områdene. Fokuset på fortetting i byer har også gjort planleggingen mer fragmentert, der det, som tidligere omtalt, har blitt økt privat engasjement i planarbeidet og fokuset har gått fra oversiktsplanlegging til mer detaljert reguleringsplanlegging. I stedet for de kommunale overordnede planene, blir planleggingen splittet opp i mindre planer for hver enkelt eiendom som skal fortettes (Holsen 2007).

I Norge er kommuneplanens arealdel et viktig redskap for å bevare kulturlandskap, selv om en utstrakt godkjenning av dispensasjonssøknader har ført til at det flere steder har blitt en bitvis utbygging av områder gjennom vedtatte reguleringsplaner, i strid med overordnede planers intensjoner (Heiberg 1999). En konsekvens av dette er at forskjellig disponering av areal gir ulike verdier for grunneierne, noe som i mange tilfeller oppfattes som uheldig og urettferdig (Salvesen m.fl. 2011). Falleth (2007) hevder at “kommuneplanlegging i større grad er styrket som redskap for miljø- og arealpolitikken enn som plan- og styringssystem” (95). Etter at ansvaret for planlegging ble overført fra Kommunaldepartementet til Miljøverndepartementet, ble båndene tettere mellom plan og miljø, mens båndene mellom plan, byggesak og kommunal styring ble svekket. Videre mener Falleth at planlegging i økende grad blir tenkt på som verktøy for å sikre verneverdier og biologisk mangfold.

“Hensynet til økonomisk lønnsomhet er imidlertid formulert som et mer overordnet mål enn miljøhensyn både i jordloven, skogloven og jordskifteloven(...) derfor må vi regne med at verneverdiene i kulturlandskapet vil måtte vike for økonomiske interesser i konfliktsaker” skrev Heiberg i 1999 (114). Etter dette har det kommet flere stortingsmeldinger som har fokusert spesielt på økt jordvern, blant annet nr. 19 (1999 – 2000), nr. 24 (2000-01) og nr. 26 (2006-07). Dette viser at det er et økende nasjonalt fokus på en skjerpelse av jordvernet. I tillegg sluttet Norge seg til den europeiske landskapskonvensjonen i 2004, der formålet er å verne, forvalte og planlegge landskap. Dette omfatter alle typer landskap, inkludert bylandskap. Et viktig mål i denne konvensjonen er å “styrke enkeltmenneskets og lokalsamfunnets medvirkning i arbeidet med planlegging, vern og forvaltning av landskap”<sup>3</sup>.

## 2.4 Medvirkning og deltakelse i reguleringsplanprosessen

Planleggingsteorien og lokaldemokratiteorien argumenterer for at planleggingen må gjøres mer demokratisk ved å innføre flere elementer av medvirkning, slik at innbyggere medvirker direkte i planprosesser (Falleth & Hanssen 2012). I forarbeidet med å utvikle en ny plan- og bygningslov i 2008, ble medvirkning i NOU 2001:7 (Norge offentlige utredninger) definert som “enkeltpersoners og gruppers rett til å kunne delta i og påvirke beslutningsprosesser”.

I dagens plan- og bygningslov (heretter “PBL”) er det egne paragrafer (fra § 5-1 til og med § 5-6) som tar for seg medvirkning, som beskrevet i § 5-1:

“Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.

Kommunen har et særskilt ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte” (Miljøverndepartementet 2008).

Det er mange argumenter for medvirkning i planprosessen, og Holsen (2000) deler argumentene inn i to hovedgrupper; demokratiargumenter og effektivitetsargumenter (12, tabell 3). Demokratiargumentene tar utgangspunkt i at alle mennesker er likeverdige og har rett til å bli hørt, der alle stemmer veier like mye. Effektivitetsargumentene argumenterer for

---

<sup>3</sup>Den europeiske landskapskonvensjonen  
[http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging\\_plan\\_og\\_bygningsloven/landskapskonvensjonen.html?id=410080](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan_og_bygningsloven/landskapskonvensjonen.html?id=410080) [16.03.2013]



at medvirkning vil gjøre planleggingsprosessen lettere og raskere å gjennomføre (Falleth & Hanssen 2012). Disse argumentene kan også ses i sammenheng med selve formålet i medvirkningen, som jeg kommer tilbake til.

Tabell 3: Demokrati- og effektivitetsargumenter for medvirkning. Kilde: Holsen (2000).

Demokratiargumenter	Effektivitetsargumenter
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sikre at befolkningen gjennom en offentlig debatt tar del i planutformingen</li> <li>• Sikre nødvendig nærhet mellom allmennhet og planmyndighet</li> <li>• Ta hensyn til spesielle grupper, og ivaretagelse av interesser knyttet til spesielle grupper</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effektivitet i plangjennomføringen</li> <li>• Effektiv ressursutnyttelse</li> <li>• Behov for å satse sterkere på utvikling av levende og livskraftige lokalsamfunn</li> </ul>

#### 2.4.1 Aktører i reguleringsplanprosesser

Holsen (2007, 120) deler inn i fire hovedtyper av aktører i planleggingen i Norge, der hver av disse typene igjen har flere undergrupper (tabell 4).

Tabell 4: Aktører i reguleringsplanprosessen. Kilde: Holsen (2007).

Hovedtype	Undergruppe		
<i>Offentlige aktører</i>	Kommunen (herunder politikere og planleggere)	Overordnede sektormyndigheter	
<i>Utbyggere (eiendomsutviklere)</i>	Utbyggere som bygger for seg selv	Tradisjonelle entreprenører	Profesjonelle eiendomsutviklere
<i>Grunneiere</i>	Industrielle eiere (eiere som eier for å bruke eiendommen selv)	Finansielle eiere	
<i>Andre parter</i>	Direkte berørte (stakeholders)	Befolkningen generelt	Interesseorganisasjoner

Interessene og påvirkningsmulighetene til de forskjellige aktørene vil være forskjellig fra aktør til aktør. Offentlige aktører, utbyggere og grunneiere kan alle på forskjellig vis hindre byutvikling, siden de kan sitte på avgjørende kontroll når det kommer til forskjellige prosjekter. Forhandlingssituasjoner i en planprosess består derfor i hovedsak av disse tre typene aktører. De andre partene har i utgangspunktet ingen forhandlingsposisjon, men dette er noe de skal ha mulighet til å skaffe seg i følge PBL (Holsen 2007).

#### **2.4.2 Medvirkning og deltakelse**

I prinsippet skilles det ikke nødvendigvis mellom begrepene “deltakelse” og “medvirkning”. I mye av faglitteraturen flyter disse begrepene om hverandre og derfor er det nyttig at disse begrepene skilles tydelig fra hverandre. Språkviter og riksmålsmann Tor Guttu presiserer i Schmidt m.fl. (2011) at “grensen mellom deltakelse og medvirkning er uklar, men man kan hevde at i det å medvirke nødvendigvis ligger handling, i deltakelse ikke nødvendigvis. Man kan delta i eller ved noe uten å være aktiv” (40). Deltakelse på den ene siden kan defineres som en tilstedeværelse i planprosessen, uten noen direkte form for innflytelse på det endelige resultatet. For å dra en parallell til sportsverden, så kan deltakelse her sammenlignes med en tilskuer på en fotballkamp. Tilskueren er tilstede, men har ingen form for direkte påvirkning på resultatet i fotballkampen. På den andre siden er medvirkning, som gir aktører mulighet til å påvirke prosessen og det endelige planforslaget. Dette kan sammenlignes med å være en av spillere på et av lagene i fotballkampen, som kan ha en påvirkning på resultatet (planforslaget). Det er viktig å presisere her at deltakerne deltar indirekte ved at de er med på å velge representanter til folkevalgte forsamlinger, som har beslutningsmyndighet.

Holsen (2000) skriver at en vanlig forståelse av medvirkning er at det er en “aktivitet der befolkningen har en rett til å delta i planprosessen, og på forskjellige måter trekkes med i planprosessen, ut over den medvirkning som man kan si ligger i det representative demokratiet” (3). Han presenterer videre en grovinndeling av begrepet, som er nyttig i evalueringer av medvirkningsprosesser:

- Hva medvirkningen går ut på
- Hvordan medvirkningen foregår
- Når medvirkningen foregår

- Hvilket plannivå man medvirker på
- Hvem medvirker

(4).

Kravet for medvirkning i PBL er i følge Falleth, Hanssen og Saglie (2010) for lite konkretisert, og de mener det gis stort rom for lokal tolkning av hva kravet er. I tråd med utviklingen fra “government” til “governance” er mye av planutformingen overlatt til utbyggere. Det skal kunne foregå medvirkning allerede i de tidlige fasene av en plan, noe utbyggerne skal legge til rette for. Det er likevel kommunens ansvar å etterstrebe at dette gjøres i henhold til loven. Holsen (2007) mener private utbyggere som oftest er opptatt av egen gevinst, og dermed vil hensikten med planarbeidet være forskjellig fra det en kommune ville hatt. Andre aktører vil derfor ofte kun involveres i et prosjekt om det vil øke mulighetene for realisering. Det er de uformelle møtene mellom utbyggere og planmyndighet som foregår før og etter den formelle medvirkningen som stiller forutsetninger og er avgjørende for resultatet av den offisielle planprosessen, mener han. Tabell 5 viser forskjellene mellom den ideale planprosessen skissert i PBL og en typisk privat planprosess.

**Tabell 5: Forskjell mellom ideell planprosess og typisk privat planprosess. Kilde: Holsen (2007).**

	<b>Plan- og bygningsloven</b>	<b>Privat planprosess</b>
<i>Perspektiv</i>	Samordning og medvirkning	Forhandling
<i>Rasjonalitet</i>	Herredømmefri dialog	Maktutøvelse
<i>Horisont</i>	Helhetlig	Prosjektet
<i>Arenaer</i>	Formelle	Uformelle
<i>Deltagere</i>	Alle interesser	Nødvendige parter for en avtale
<i>Hensikt</i>	Det beste alternativ for fellesskapet	Det mulige alternativ for deltagerne

### **2.4.3 Hensikten med medvirkning**

Miljøverndepartementet (2011) har følgende forklaring på hvorfor medvirkning skal være en del av reguleringsplanprosesser:

“Aktiv medvirkning fra berørte parter er arbeidskrevende, men kan gi resultater som i neste omgang sparer både tid og ressurser. Dette kan være en arbeidskrevende prosess, men medvirkningen kan; (1) bidra til at alle innspill og forslag blir hørt, (2) fremme kreativitet i planleggingen og gjøre planene bedre, (3) bidra til å redusere potensielle konflikter, (4) skape forståelse for at det er ulike interesser i en planprosess, (5) forankre planene hos dem som blir påvirket og fører til større oppslutning om planene, (6) gi politikerne et best mulig beslutningsgrunnlag og (7) lette den politiske beslutningsprosessen” (15-16).

Fiskaa (2005) peker på tre lignende momenter som berettiger innbyggermedvirkning. Medvirkning vil kunne; (1) gi større kunnskapsgrunnlag om en gitt situasjon og gi et bedre utgangspunkt for å kunne komme frem til gunstige løsninger, (2) gi de personene som er berørt en mulighet til å kontrollere at alle relevante faktorer har blitt tatt hensyn til, (3) gjøre at deltakelse ses på som en demokratisk rett. Offentlig deltakelse må bli sett på som en motvekt til det frie marked, for å, (1) kunne gi befolkningen felles goder, (2) hindre rovdrift på ressurser, (3) kontrollere eksterne konsekvenser og (4) bidra til en rettferdig distribusjon av varer og tjenester. I likhet med Fiskaa, skriver Wøhni (2007) at en overordnet hensikt med medvirkning er at utviklingen skal bli balansert, der kortsiktige private interesser blir avveid mot samfunnets langsiktige behov og bevaring av kollektive interesser. Det er ikke slik at medvirkning sørger for at interessekonflikter fjernes, men Sager (1991) mener den kan sørge for at behovene til flest mulig av aktørene blir ivaretatt, slik Mäntysalo, Saglie og Cars (2011) også gjør rede for.

Det er vanskelig å determinere effektiviteten til innbyggermedvirkning. Som Abelson et al. (2003) og Chess og Purcell (1999) påpeker, er det vanskelig å definere hva som tilsvarer suksess og effektivitet i en planprosess. Å utvikle en enkelt definisjon for suksess og effektivitet er problematisk på grunn av de mange perspektivene som finnes når det kommer til selvet formålet med medvirkning. Arealplanleggingen kan ikke lykkes uten medvirkning, men samtidig kan ikke prosessen bli dominert av den. Til dette er det altfor mange tekniske vurderinger og avgjørelser som må tas:

“The main problem in the evaluation of participation methods is the absence of any optimal benchmark against which they might be compared and measured, which arises in part because of confusion as to what we mean by “effectiveness”” (Rowe & Frewer 2000, 24).

Det at utbyggere og markedsaktører i større grad initierer planer har gjort til at oppfattelsen av effektivitet i plansystemet i stor grad avhenger av egen rolleforståelse. De aktørene som

ønsker å gjennomføre et prosjekt vil som regel ha et plansystem som gjør saksgangen rask og forutsigbar, mens motstanderne av prosjektet vil ha et plansystem som gjør at deres meninger blir hørt og kan gi innflytelse på det endelige resultatet (Holsen 2007). Rowe og Frewer har i sitt forsøk på å evaluere effektiviteten til forskjellige medvirkningsmetoder, utviklet et rammeverk med to forskjellige sett av kriterier som skal hjelpe dem med evalueringen. Det første settet av kriterier er “*acceptance criteria*” (erkjennelseskriterier) som beskriver innbyggerens erkjennelse av metodene. Det andre settet av kriterier er “*process criteria*” (prosesskriterier), som angår konstruksjonen og implementeringen av en metode. Undersøkelsen deres (tabell 6) viser at hver medvirkningsmetode har sine styrker og svakheter. Den beste metoden for medvirkning får man sannsynligvis ved å krysse flere av de tradisjonelle metodene, eller ved å komplementere en metode med en annen. Egenskapene til en bestemt metode vil ikke kunne ene og alene bestemme om den metoden vil være effektiv i en gitt situasjon. Det avhenger av flere faktorer. Kontekst og miljø vil være med på å avgjøre om en metode vil være effektiv. Videre vil også politikk, statens rolle og lokale medvirkningsmekanismer spille en rolle i evalueringen av en metodes effektivitet. Undersøkelsen til Rowe og Frewer er dermed begrenset, siden den ikke tar hensyn til forskjellige situasjoner og forhold. Den er allikevel interessant i den kontekst at resultatene kan brukes som sammenligningsgrunnlag.

Tabell 6: Vurdering av medvirkningsteknikker. Kilde: Rowe & Frewer (2000).

**Table 2. An Assessment of the Most Formalized Public Participation Techniques According to a Variety of Evaluation Criteria**

	<i>Referenda</i>	<i>Public Hearings</i>	<i>Public Opinion Survey</i>	<i>Negotiated Rule Making</i>	<i>Consensus Conference</i>	<i>Citizens' Jury/Panel</i>	<i>Citizen Advisory Committee</i>	<i>Focus Groups</i>
Acceptance criteria								
Representativeness of participants	High (assuming full turnout at poll)	Low	Generally high	Low	Moderate (limited by small sample)	Moderate (limited by small sample)	Moderate to low	Moderate (limited by small sample)
Independence of true participants	High	Generally low	High	Moderate	High	High	Moderate (often relation to sponsor)	High
Early involvement?	Variable	Variable	Potentially high	Variable	Potentially high	Potentially high	Variable but may be high	Potentially high
Influence on final policy	High	Moderate	Indirect and difficult to determine	High	Variable but not guaranteed	Variable but not guaranteed	Variable but not guaranteed	Liable to be indirect
Transparency of process to the public	High	Moderate	Moderate	Low	High	Moderate	Variable but often low	Low

	Referenda	Public Hearings	Public Opinion Survey	Negotiated Rule Making	Consensus Conference	Citizens' Jury/Panel	Citizen Advisory Committee	Focus Groups
Process criteria								
Resource accessibility	Low	Low-moderate	Low	High	High	High	Variable	Low
Task definition	High	Generally high	Low	High	Generally high	Generally high	Variable but may be high	Variable but may be high
Structured decision making	Low	Low	Low	Moderate	Moderate (influence of facilitator)	Potentially high	Variable (influence of facilitator)	Low
Cost-effectiveness	Variable/low	Low	Potentially high	Potentially high	Moderate to high	Moderate to high	Variable	Potentially high

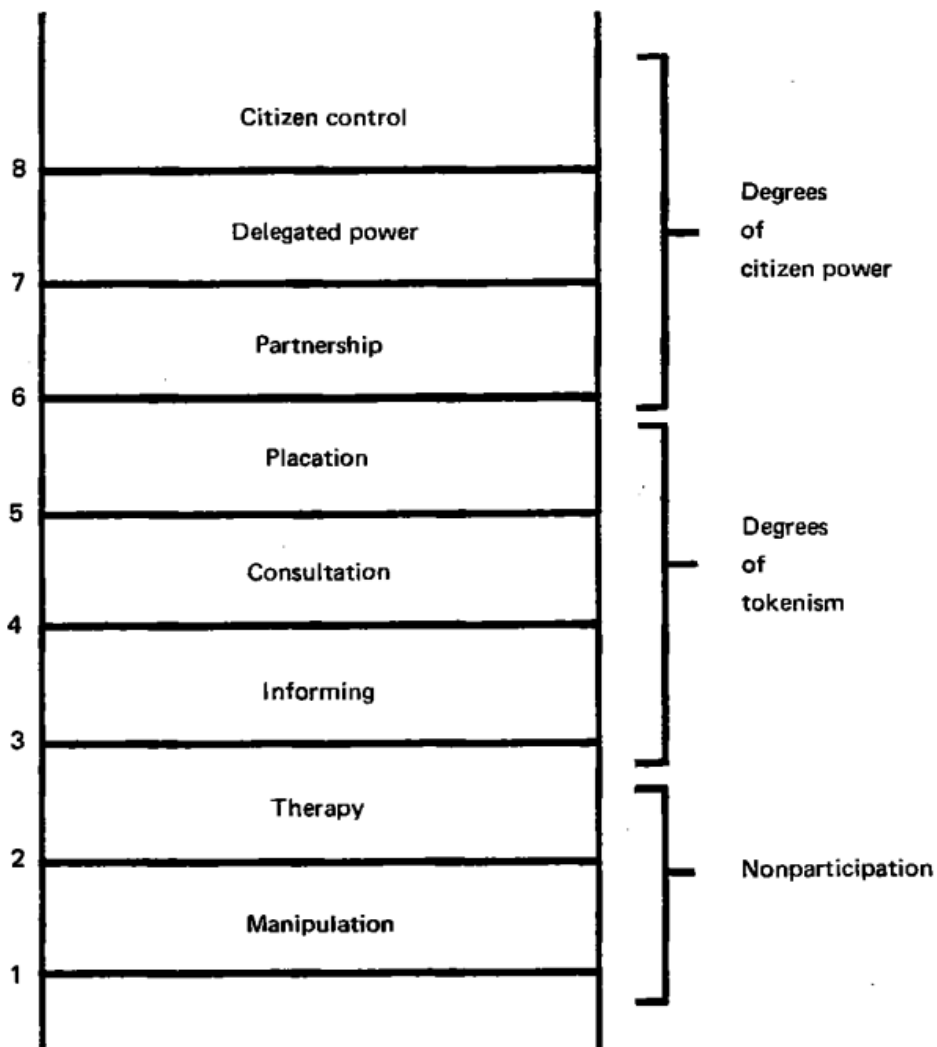
#### 2.4.4 “Ladder of citizen participation”

Konsekvensen av forskjellig oppfattelse av effektivitet, gjør at det ikke finnes noen ideell løsning på hvordan innbyggermedvirkning, behovet for teknisk og økonomisk rasjonalitet og beslutningsansvarlighet skal fungere sammen (Renn et al. 1993). På hvilken måte befolkningens rolle skal implementeres i planleggingsprosessen er omdiskutert. Day (1997) omtaler innbyggermedvirkning som “akilleshælen” i planlegging, der dilemmaet er at planlegging kan bli mer vellykket med innbyggermedvirkning, men på samme tid kan den ikke tillate seg å domineres av medvirkningsprosesser. Dette medfører at det blir en utfordring å finne en balanse der både den byråkratiske prosessen med prosedyrer og regler kan sameksistere med den demokratiske prosessen som karakteriseres av motstridende meninger, politikk og debatt. Som en konsekvens av at aktører ikke har “låste” roller, kan det være vanskelig for dem å vite hva som ligger i “medvirkning”. På bakgrunn av debatten rundt begrepet, gav Sherry Arnstein ut artikkelen “*Ladder of Citizen Participation*” i 1969. Gjennom artikkelen prøver hun å oppmuntre til en mer “opplyst dialog”, og hun presenterer sin egen typologi på medvirkning gjennom bruk av en stige (figur 2), der hvert av de åtte trinnene representerer ulike grader av befolkningsmakt. Hun lanserer også sin egen definisjon på medvirkning, der hun legger spesielt vekt på svake grupper i samfunnet:

(citizen participation...) is the redistribution of power that enables the have-not citizens, presently excluded from the political and economic processes, to be deliberately included in the future. It is the strategy by which the have-nots join in determining how information is shared, goals and policies are set, tax resources are allocated, programs are operated, and benefits like contracts and patronage are parceled out. In short, it is the means by which they can induce significant social reform which enables them to share in the benefits of the affluent society (216).

Selv om Arnsteins modell er relativt enkel, simplifisert og laget for å skape debatt, gir den et godt bilde på hvilke nivåer medvirkning kan foregå. Diskusjon rundt de forskjellige formene eller gradene av medvirkning kan skape debatt om hvorfor en form for medvirkning prioriteres foran en annen. På bakgrunn av dette, kan de underliggende politiske og demokratiske verdiene som underbygger medvirkningsvalg komme frem i lyset (Agger 2005).

Som det kommer frem av stigen (figur 2), deles de åtte trinnene inn i 3 hovedkategorier, der trinn 1-2 tilsvarer ingen medvirkning, trinn 3-5 innebærer symbolsk og indirekte medvirkning, mens trinn 6-8 gir reell og direkte medvirkning.



Figur 2: Ladder of citizen participation. Kilde: Arnstein (1969)

Det nederste trinnet på stigen er "*manipulasjon*" ("manipulation"), som tilsvarer en form for medvirkning der innbyggere blir manipulert til å tro at de medvirker i en aktuell sak. Dette kan for eksempel skje i form av møter der innbyggere har fått inntrykk av at de kan medvirke, men resultatet av møtet er omvendt, slik at det er innbyggerne som blir påvirket og manipulert. I tillegg kan innbyggere manipuleres ved at de kontaktes på bakgrunn av at makthavere vil vise at de har "folket" med seg i en sak, innbyggerne får si hva de mener, men de har ingen form for medvirkning på det endelige utfallet av saken. "*Terapi*" ("therapy") representerer en tilnærming fra makthaverne som Arnstein beskriver som både arrogant og uredelig, der målet for medvirkningen er å konvertere innbyggernes meninger til meningene som makthaverne anser som sanne. De må i terapi for å forandre sine meninger, i stedet for å få meningene hørt og respektert (Arnstein 1969).

Det tredje trinnet, "*informasjon*" ("informing"), innebærer utveksling av informasjon mellom makthavere og innbyggere. Det er det første steget mot reell medvirkning, men det er ofte kun makthaverne som får anledning til å informere, og innbyggere blir kun mottakere for informasjon. Om dette steget oppfattes som toveiskommunikasjon, kan innbyggerne kunne bidra med verdifull informasjon til makthaverne, siden de ofte har bedre og mer omfattende kunnskap om et aktuelt område. I trinn nummer fire, "*samråd*" ("consultation"), blir innbyggere oppmuntret til å dele sine innspill i planleggingsprosessen. Dette er også et steg mot reell innbyggermedvirkning, men trinnet må kombineres med andre former for medvirkning, siden det ikke finnes noen garanti for at innbyggernes interesser og ideer blir tatt hensyn til. Videre kan også dette trinnet misbrukes om makthaverne bruker det som "bevis" på at innbyggermedvirkning har funnet sted. "*Representasjon*" ("placation") er det første trinnet hvor det er man kan snakke om medvirkning av betydelighet, selv om mulighetene for det er langt fra optimale. Det største problemet er at det ikke er noen regler eller retningslinjer om innbyggermedvirkning, noe som gjør at makthaverne har et overtak i utgangspunktet. Innbyggerne kan komme med innspill og ideer, og om disse skal tas hensyn til, er det avhengig av at de får hjelp av fagkyndige, i tillegg til at flere står sammen om en sak. Det er uansett til syvende og sist makthaverne som har siste ord, og det er de som bestemmer det skal tas hensyn til innspillene eller ikke (Arnstein 1969).

Første trinn som gir reell medvirkning er, "*partnerskap*" ("partnership"), der makten i praksis er delt mellom innbyggere og makthavere. Planleggings- og beslutningsansvar er delt, gjennom for eksempel ulike utvalg. For at slike partnerskap skal kunne fungere effektivt, er det nødvendig at innbyggerne er velorganiserte, har valgte ledere og økonomiske ressurser



som kan betale honorarer og faglig ekspertise. Disse egenskapene bidrar til at innbyggerne har mye større påvirkningskraft i partnerskapet, og på det endelige utfallet av en plan. Trinn sju er “*delegering*” (“delegated power”), her er det innbyggerne som har beslutningsmakt og det er makthaverne som må forhandle med innbyggerne i stedet for å svare på press fra dem, i forbindelse med en plan eller et program. Måten dette fungerer på, er at deler av planleggingen og drift settes bort til innbyggerne, men de må fortsatt forholde seg til gitte programbeskrivelser og budsjetter. “*Innbyggerkontroll*” (“citizen control”) er det åttende og siste trinnet på Arnsteins (1969) stige. Dette trinnet beskriver den høyeste formen for autoritet innbyggere kan oppnå, noe som innebærer at de er ansvarlige for all planlegging, alle beslutningsprosesser og driften av et program eller en plan. Slik styring kan i følge Arnstein skape separatisme og fiendtlighet, i tillegg koster det mer penger og er mindre effektivt, og “feil” mennesker kan ende opp med stor makt. I praksis er uansett denne typen medvirkning og styring usannsynlig i dagens samfunn.

Mange andre forfattere har laget egne modifiserte versjoner av Arnsteins (1969) medvirkningsstige. Hillier (2002) har delt “deltakelse” inn to sammenhenger, formelle og uformelle. Deltakelse i formelle sammenhenger tilsvarer deltakelsesformer som foregår innen forskjellige institusjonelle beslutningskanaler. Uformelle former er for eksempel lobbyvirksomhet, demonstrasjoner e.l.. Sager (1991) og Wøhni (2007) har begge formulert en stige med fem trinn som går fra “offentlighet” til “beslutningsrett”, mens Schmidt m.fl. (2011) har laget en modell tilpasset norske forhold. I denne modellen er det tydelig skille mellom medvirkning og ikke-medvirkning, der formene for deltakelse blir fremstilt i henhold til medvirkning i norsk plansammenheng.

#### **2.4.5 Kritikk av Arnsteins modell**

Agger (2005) kritiserer Arnsteins (1969) modell fordi den bygger på en “forsimplert oppfattelse av makt som en entydig størrelse, som skal tas fra “autoritetene” og videreformidles til innbyggerne” (24, min oversettelse). Dermed blir den makten som ligger i de institusjonelle rammene og praksisene oversett. Samtidig antyder modellen at all medvirkning foregår i formelle sammenhenger, og den tar dermed ikke høyde for at mange beslutninger i dagens samfunn blir fattet gjennom (uformelle) nettverksprosesser. Tritter og McCallum (2006) deler Aggers kritikk av modellen, i tillegg mener de for det første at modellen fremstiller et lineært forhold mellom ikke-medvirkning og innbyggerkontroll, som

ikke legger vekt på viktigheten av tilbakemeldingssløyer. For det andre mener de Arnsteins modell antyder at roller og ansvar forandrer seg kun i forhold til nivået av makt aktørene innehar. Dermed overser modellen de mer komplekse medvirkningssituasjonene. Her kan rollene til aktørene være vanskelige å definere, og ansvar kommer som en konsekvens av medvirkningsprosessen i seg selv. Individuer definerer ikke nødvendigvis rollene og ansvaret sitt på bakgrunn hvor stor makt de føler de har, men heller på bakgrunn av hvor store interesser de har i en sak. Tritter og McCallum poengterer:

“A linear, hierarchical model of involvement – Arnstein’s ladder – fails to capture the dynamic and evolutionary nature of user involvement. Nor does it recognize the agency of users who may seek different methods of involvement in relation to different issues and at different times. Similarly, Arnstein’s model does not acknowledge the fact that some users may not wish to be involved” (165).

South Lanarkshire Council i Skottland konstruerte et såkalt “medvirkningshjul” (Wheel of Participation). Dette hjulet gir i følge Davidson (1998) teoretisk støtte for et åpent og demokratisk planleggingssystem som oppmuntrer til å tilpasse medvirkningsteknikkene for å oppnå et bestemt mål. Disse teknikkene er: informasjon, konsultasjon, deltakelse og myndiggjøring, der hver av de fire teknikkene har tre underkategorier. Ved å bruke dette hjulet blir i følge Davidson tidligere problemer løst, der forventninger til medvirkning ikke har innfridd på grunn av upassende teknikker og uklare mål. Hjulet fremmer en positiv og inkluderende tilnærming, der dialog og partnerskap kan utvikles. I motsetning til Arnsteins (1969) stige, der målet kan tolkes å komme på toppen av stigen, kan dette hjulet brukes som en modell og veileder for rådspørring og medvirkning, og dermed kan det enklere fastslå hvilket nivå medvirkningen skal ligge/ligger på i en gitt sak.

#### **2.4.6 Medvirkning – bare positivt?**

Selv om det i et demokratisk samfunn er tatt for gitt at befolkningen skal kunne medvirke i planprosesser, finnes det flere kritiske perspektiver til medvirkning. Et poeng er at det kan bli sett på som en trussel for profesjonelle bedømmelser (fra for eksempel en planlegger) eller demokratisk legitimitet, der rollen til offentlige aktører kan reduseres ned til et slags “nikkedukke-nivå” der autoriteten er forsvunnet (Martin 2009). Noen forfattere har i følge Martin gått så langt at de kaller medvirkningen “tyrannisk”, på den måten at den muliggjør uberettiget og/eller urettferdig utøvelse av makt. Et annet poeng Martin peker på er at antallet

av befolkningen som ønsker å medvirke som regel er lavere enn det staten ønsker, samtidig som metodene som brukes ikke samsvarer med det staten legger til rette for. Dette medfører at de få som engasjerer seg, sjelden vil representere befolkningen som en helhet, spesielt med tanke på de mest "utsatte" gruppene (fattige, eldre, etniske minoriteter etc.), som minst sannsynlig involverer seg. Videre kan en av grunnene til at befolkningen ikke engasjerer seg være at de føler de har liten innflytelse på det endelige vedtaket, spesielt siden lokale myndigheter ofte har liten eller ingen direkte bestemmelsesrett i nøkkelsaker som engasjerer lokalbefolkningen, mener Martin. Pløger (2001, 2012) mener det er umulig å inkludere alle aktører og interesser i planprosessen, siden det alltid vil være "insiders" og "outsiders". Fokuset bør heller være på å bli oppmerksomme på mønsteret av hvem som inkluderes og hvem som ekskluderes (Amdam 2012). Nytt i PBL fra 2008 er at de gruppene som krever spesiell tilrettelegging skal sikres aktiv medvirkning. Dette omfatter også interessegrupper innenfor naturvern og friluftsliv, i tillegg til at man skal være oppmerksom på at de organiserte interessene ikke dominerer planprosessen (Falleth & Hanssen 2012).

Garnåsjordet (2000) mener det er fare for en institusjonalisering av planprosessen dersom det er de samme aktørene som går igjen i medvirkningsprosessene. En konsekvens av dette kan være at interesseorganisasjoner og andre aktører går i en forsvarsposisjon, der de i tillegg til å forsøke å medvirke i mest mulig grad, også må kjempe for å beholde og forsvare sin egen makt og posisjon, noe som drar fokus bort fra selve forhandlingene ("vaktbikkjer"). Irvin og Stansbury (2004) mener medvirkning kan føre til reduserte kostnader, siden gjensidig dialog og forhandlinger fører til løsninger som ikke trenger å gå gjennom en lang og dyr konfliktprosess. På en annen side påpeker de også at prosessen *kan* bli kostbar, siden selve planprosessen kan bli mer tidkrevende som en konsekvens av at den kan involvere flere aktører. Videre mener de at det kan være en vanskelig oppgave for myndighetene å overbevise befolkningen om at forslag og løsninger er de beste for dem, noe som spesielt gjelder områder der det er mange aktører involvert. I likhet med det Martin (2009) påpeker, mener de at medvirkningen kan være "skjevt" fordelt, der såkalte "representanter" fra befolkningen ofte kan vise seg å være engasjert av aktører som for eksempel har finansielle interesser i en sak. Dette kan føre til at de innbyggerne som virkelig "trenger" å bli hørt, lett blir overkjørt. På samme måte kan sterke grupperinger og nettverk med økonomiske interesser legge så stort press på myndighetene at de føler det er umulig å trosse deres forslag. Mange aktører ser på medvirkning som en mulighet for personlig gevinst, gjennom nettopp å påvirke beslutninger.

I sammenheng med dette påpeker Falleth og Hanssen (2012) at medvirkning kan bli sett på som en måte å “binde opp” (190) politikere på, som kan føre til at de tar beslutninger på andre premisser enn de premissene de ble valgt inn for å fremme. Dette kalles ofte lobbyisme, der kritikken går på at det ofte kun er de ressurssterke aktørene som medvirker på denne måten. Dette kan gjøre at prosessen i de politiske organene blir “uryddig”. Dette omtaler Garnåsjordet (2000) som en “kortslutning” av plansystemet, der uttrykket beskriver en prosess som “går hurtigere, hopper over enkelte ledd, er vanskeligere å kontrollere og innebærer en viss risiko”(31).

### **3. Metode**

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for de metodiske valgene jeg har gjort og hvordan disse valgene har påvirket arbeidsprosessen. Først vil jeg forklare hva som særpreger den kvalitative metoden, før jeg gjør rede for Ragin og Amorosos (2010) modell for samfunnsforskning. Deretter forklarer jeg hva et casestudie innebærer, før jeg gjør rede for selve datainnsamlingen og hvilken posisjon jeg som intervjuer har hatt i forhold til informantene og de innsamlede dataene. Mot slutten av kapittelet vil jeg reflektere over etiske dilemmaer, før jeg drøfter hvordan jeg har analysert datamaterialet, og vurderer oppgavens reliabilitet, validitet og overførbarhet.

#### **3.1 Kvalitativ forskning**

Hovedforskjellen mellom kvalitativ og kvantitativ metode er i hovedsak at den kvalitative metoden går i dybden og legger vekt på betydning, mens den kvantitative søker utbredelse og antall (Thagaard 2003). Det er prinsipielle skillelinjer mellom de to metodene, der kvantitative studier ofte omfatter store utvalg med lite informasjon om hver enhet, mens kvalitative studier har små utvalg som i gjengjeld gir mye informasjon. Denzin og Lincoln (1994) mener begrepet “kvalitativ” innebærer å legge vekt på prosesser og mening, som ikke kan uttrykkes i kvantitet, intensitet eller frekvenser. Kvalitative forskere har ofte fokus på den sosialt konstruerte virkeligheten, forholdet mellom forskeren og det som blir forsket på, og de situasjonsmessige restriksjonene som former studien. På den andre siden vil kvantitativ forskning vektlegge måling og analyse av forhold mellom variabler, ikke prosesser. Kvantitative metoder er ofte relativt uavhengig av den samfunnsmessige konteksten, mens de kvalitative tilnærmingene beskriver prosesser som tolkes i lys av den konteksten de inngår i.

Kvalitativ forskning gir mulighet for et mer fleksibelt forskingsopplegg, der forskeren kan arbeide parallelt med de forskjellige delene av forskningsprosessen (problemstilling, innsamling av data, analyse og tolkning). Det er viktig at forskeren underveis i prosessen kontinuerlig analyserer innsamlede data, slik at den videre innsamlingen kan tilpasses til de tidligere analysene. Hvis ikke dette gjøres, kan dataene bli “ensidige” og uten den nødvendige dybden for å kunne utføre en tilfredsstillende analyse (Thagaard 2003). Forskjellene på kvalitativ og kvantitativ metode oppsummeres i tabell 7.

Tabell 7: Kvalitativ og kvantitativ metode. Kilde: Winchester & Rofe (2010).

<b>Identifiserte dualismer mellom kvalitative og kvantitative metoder</b>	
<i>Kvalitative metoder</i>	<i>Kvantitative metoder</i>
- Kvalitative data	- Kvantitative data
- Naturlig setting	- Eksperimentell setting
- Søken etter mening	- Identifisering av atferd
- Forkasting av naturvitenskap	- Tilslutning til naturvitenskap
<i>Induktive tilnærminger</i>	<i>Deduktive tilnærminger</i>
- Identifisering av kulturelle mønstre	- I overenstemmelse med vitenskapelige lover
- Idealist perspektiv	- Realist perspektiv

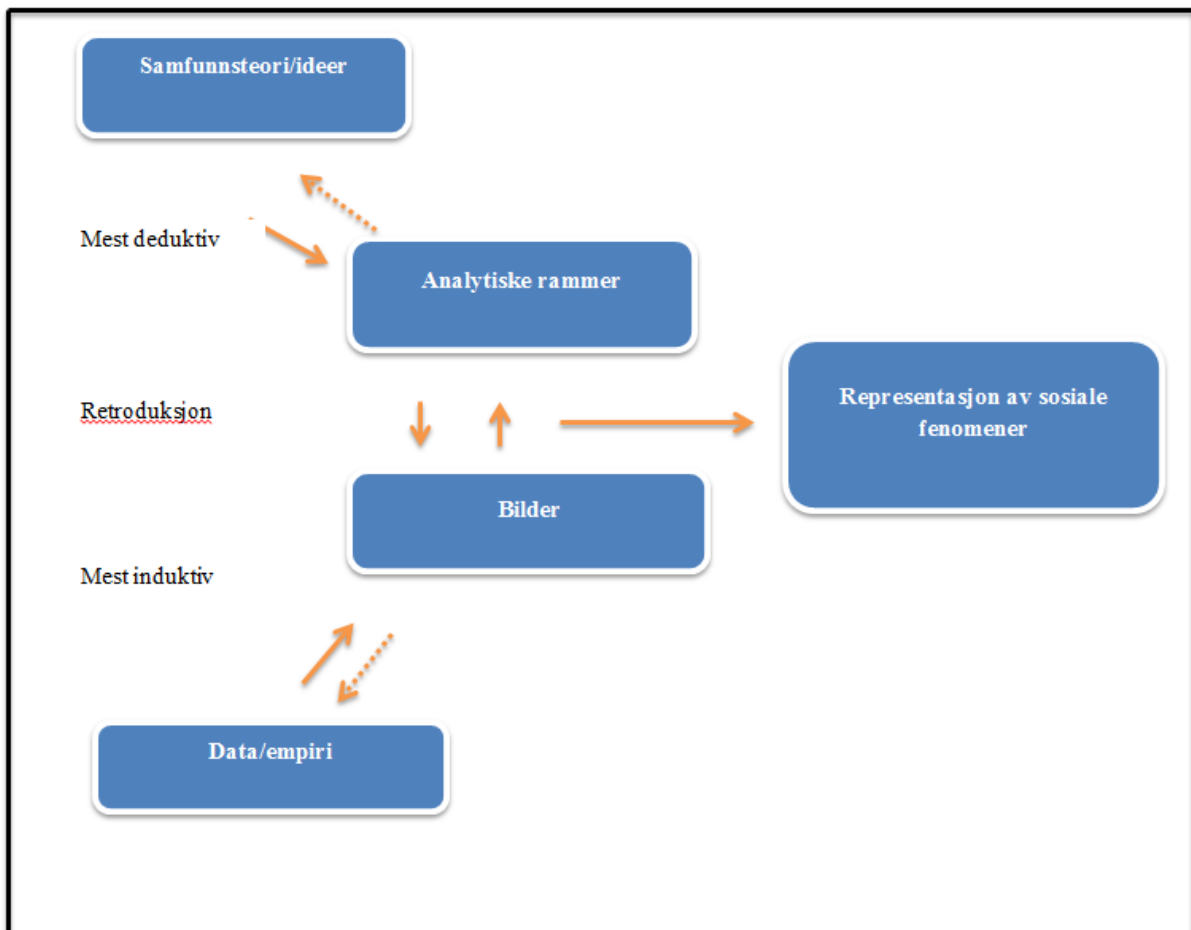
Mitt valg av en kvalitativ tilnærming kan begrunnes med at jeg ønsker å oppnå dybdekunnskap om arealplanleggingen i Lillehammer kommune, der jeg spesifikt ser på medvirkningsmulighetene i private reguleringsplaner og dilemmaet mellom vern og utvikling. Slik type informasjon hadde ikke vært mulig å innhente ved hjelp av en kvantitativ metode. En slik undersøkelse kunne også blitt utført kvantitativt med et større utvalg. Selv om dybdeaspektet da ville falt bort, hadde jeg sannsynligvis fått en type data som hadde vært mer generaliserbar. For å kunne gå i dybden er jeg imidlertid avhengig av at det lille utvalget av informanter spiller på "lag" med meg, slik at identifiserbare trekk og informasjon om temaene kommer frem. En kvalitativ studie gir meg muligheten til å studere de aspektene jeg i utgangspunktet er interessert i, og i tillegg de eventuelle uforutsette aspektene som kan dukke opp underveis.

### 3.2 Ragins modell for samfunnsforskning

Kvalitativ forskning regnes ofte for å være induktiv, noe som vil si at teori utvikles fra innhentet data. Det kan suppleres med nye undersøkelser til det opprinnelige datamaterialet som er grunnlaget for en teori, slik at sammenhenger og mønstre kommer tydeligere frem. Motsetningen til induktiv er den deduktive tilnærmingen, der teorien testes opp mot datamaterialet. Kvantitative undersøkelser kjennetegnes ved at de vanligvis er deduktive, siden slik type forskning kan brukes til å teste antakelser (hypoteser) om en teori (Thagaard

2003). Ved å gjøre dette blir hypotesene enten bekreftet (verifisert) eller avkreftet (falsifisert). Tanken bak dette er å kontinuerlig forbedre den aktuelle teorien, eller om nødvendig forkaste den om den ikke blir bekreftet empirisk. Kvalitative undersøkelser kan også ta utgangspunkt i hypoteser, så lenge kunnskapsbasen er solid (Ragin & Amoroso 2010).

Jeg baserer meg på Ragin og Amorosos (2010) metodologi, som kan ses på som en “tredje vei” mellom induksjon og deduksjon. Ragin og Amoroso kaller dette *retroduksjon*. Denne “veien” representerer en måte å forstå forskningsprosessen på der det er en kontinuerlig dialog mellom empirien og teorien, uten atskillelse (figur 3). Flyvbjerg (1991) mener samfunnsforskning er en umulighet uten denne kommunikasjonen mellom kontekst og teori, fordi teoriene ikke kan løsriveres fra konteksten de ble dannet i.



Figur 3: Ragins modell for samfunnsforskning. Kilde: Ragin & Amoroso (2010).

De ytterste leddene i modellen, altså “samfunnsteori” og “data”, blir konkretisert gjennom bilder og analytiske rammer (Ragin & Amoroso 2010). Forskeren utvikler her analytiske rammer på bakgrunn av tidligere etablert teori. Denne rammen gir grunnlag for å forstå mønstre i de empiriske dataene. Forskeren konstruerer også bilder av meningsinnholdet i dataene, slik at mønstrene sammenfattes (Thagaard 2003).

Den forforståelsen jeg hadde av arealplanleggingen i Lillehammer kommune, var basert på avisartikler og vitneutsagn. I tillegg hadde jeg også en generell teoretisk forståelse av samfunn og planlegging, noe som til sammen utgjorde forforståelsen min om hvordan prosessen fungerte og hvilke aktører som var innblandet. Som det kommer frem av figur 3, blir det konstruert bilder av de innsamlede dataene. Disse bildene er som et puslespill, der de forskjellige bitene av data tilsammen danner helhetsbildet. Bildene kan forstås som beskrivelser av fenomenet. Når sosiale fenomener beskrives, fremheves ofte enkelte hendelser som viktigere enn andre og de kobles til bestemte analytiske rammer. Her skjer det en dialog mellom dataene og de analytiske rammene i konstruksjonen av bildene, som gjør at disse blir abstraksjoner av data og ikke ender opp så komplekse som de virkelige casene egentlig er. De analytiske rammene brukes til å utdype ideene om et fenomen. Rubrikken helt til høyre i figuren representerer sammenfattelsen av de ulike bildene og analytiske rammene til en “representasjon av sosiale fenomener” (Ragin & Amoroso 2010).

### **3.3 Casestudie**

En typisk casestudie har et undersøkelsesopplegg der det er som mål å studere en eller flere caser. I følge Thagaard (2003) er det liten overenstemmelse i litteraturen om hva begrepet “casestudie” egentlig innebærer. Gerring (2007) beskriver “casestudie” som et universelt begrep som kan relateres til mange forskjellige studier, så lenge de har en eller flere av følgende egenskaper; (1) benytter kvalitativ metode, (2) forskningen er helhetlig og “tykk”, (3) den bruker en bestemt type data, (4) datainnhentingsmetoden er naturalistisk (virkelighetskontekst), (5) temaet er diffust (case og kontekst er vanskelig å skille fra hverandre), (6) den bruker triangulering (flere kilder med data), (7) forskningen undersøker egenskapene til en enkelt observasjon eller at (8) forskningen undersøker egenskapene til ett enkelt fenomen eller eksempel (17, min oversettelse). “Case” kan derfor forstås som et noe diffust begrep, men det som i hovedsak særpreger casestudier er at forskningen involverer studie av en enkelt case eller et lite antall caser av et fenomen, for å kunne gå i kontekstuell



dybde. En casestudie skal kunne generere grundige og konkrete forklaringer på sosiale fenomener (Baxter 2010).

Baxter (2010) mener casestudie bør kategoriseres som en forskningsdesign eller en metodologi, i stedet for en metode. Metodologi i denne sammenhengen er en teori om hva som kan forskes på, hvordan det kan forskes på og til hvilken nytte, mens metode innebærer en mekanisme til å innhente data. På bakgrunn av dette er ikke casestudier kun kvalitative, de kan også brukes kvantitativt, eller i en miks mellom begge.

Jeg vil utføre en kvalitativ studie med ett enkelt case, Lillehammer kommune. Jeg ønsker å gå i dybden, og ikke i bredden (som et kvantitativt utgangspunkt ville gitt meg). Yin (2003) påpeker at studier med kun en enkelt case er berettiget når casen representerer en (a) kritisk test av eksisterende teori, (b) en sjelden eller unik omstendighet eller (c) en representativ eller typisk case, eller når en case har en oppklarende eller langsiktig hensikt (46-47, min oversettelse). Dette gjør min studie berettiget, siden Lillehammer kommune fremstår som en typisk og representativ case med tanke på medvirkning i private reguleringsplaner i mellomstore norske byer, og også med tanke på dilemmaet mellom vern og utvikling som flere byer opplever<sup>4</sup>. I en slik "typisk" case er målet å belyse omstendighetene og forholdene rundt hverdagslige og vanlige situasjoner. Den har videre som mål å gi en representasjon av erfaringene til vanlige personer eller institusjoner i disse situasjonene. Min design av casestudie er basert på Yins fremstilling i figur 4, der jeg bruker det markerte designet, med en enkelt case (Lillehammer kommune) og flere analyseenheter (informanter).

---

<sup>4</sup> *Lillehammer er en vekstkommune*  
<http://www.lillehammer.kommune.no/lillehammer-er-en-vekstkommune.4904271-172351.html> [10.03.2012]

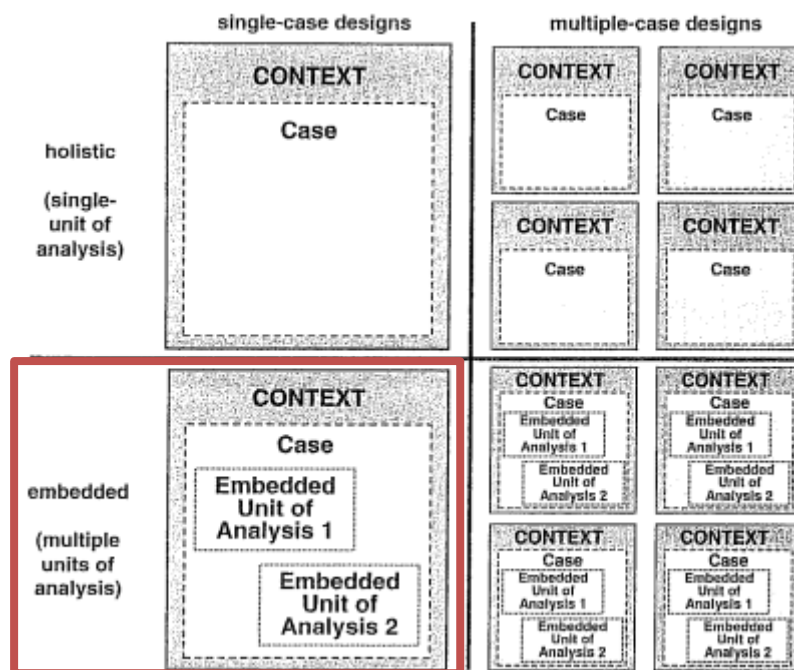


Figure 4: Forskjellige typer design for casestudier (Yin 2003, 40).

Yin (2003) påpeker at en svakhet med enkeltcasestudier er at den utvalgte casen ikke nødvendigvis alltid er slik som den var forutsett, noe som kan være skjebnesvangert. En slik studie krever derfor et grundig forarbeid, slik at sjansen for feiltolkning minimeres. I en slik studie legger man også “alle eggene i én kurv” (53, min oversettelse), noe som vil si at man har lite å falle tilbake på om casen ikke gir de svarene man er ute etter. Med flere caser vil også man også få mer empiri, noe som igjen forsterker de konklusjonene man kommer frem til. Med tanke på denne oppgaven hadde det selvsagt vært fordelaktig med flere caser, men jeg har hverken tid eller ressurser til å kunne utføre dette. Det jeg derimot har mulighet til, er å sammenligne mine funn med funn fra andre, lignende undersøkelser.

### 3.4 Datainnsamling

Når forskere konstruerer representasjoner, prøver de å legge så mye som mulig empiri bak, siden det er noe leserne forventer. Forskere vil presentere en sammensetning av fakta som både har mening og er nøyaktig med tanke på dataene. Derfor er det viktig at dataene samles inn på en målbevisst måte (Ragin & Amoroso 2010). I forbindelse med en casestudie er det ingen enkeltmetoder som er spesielt foretrukket med tanke på datainnsamling, men alle data

som samles, uansett metode, krever fortolkning. Forskeren søker etter å kunne forstå virkeligheten slik informanten ser den (Gerring 2007). I en casestudie er det anbefalt å bruke flere kilder, noe som vil gjøre dataene mer troverdige. Dette kalles datatriangulering. Det er derfor viktig at flest mulig tilgjengelige kilder utnyttes, slik at man får en best mulig forståelse av caset (Yin 2003). Mine viktigste kilder til empiri er intervjuene jeg gjør med forskjellige aktører i planleggingsprosessen i Lillehammer kommune. I tillegg bruker jeg også dokumenter og avisartikler som omhandler arealplanlegging i kommunen. Dokumentene og artiklene er viktige for å kunne bekrefte og eventuelt falsifisere dataene jeg har innsamlet under intervjuene. Det er imidlertid viktig å ha i bakhodet at disse dokumentene og artiklene er skrevet for en hensikt, og dermed sjelden kan ansees som objektive og ei heller fullstendige og korrekte (Cloke et.al. 2004). Allikevel er de nyttige som et supplement til de intervjuene jeg utfører.

### **3.5 Strategisk og kategoribasert utvalg**

Kvalitative studier er basert på at forskeren velger ut informanter som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategisk fordelaktige med tanke på å besvare problemstillingen, og som kan settes i sammenheng med det teoretiske utgangspunktet i studien (Thagaard 2003). I mitt tilfelle er disse informantene mennesker som har en eller annen tilknytning til planleggingsprosessen i Lillehammer kommune, enten for øyeblikket eller tidligere. For å få et helhetlig bilde, måtte jeg ha informanter fra forskjellige “sider” av prosessen, arealplanleggere, politikere, utbyggere, grunneiere, interesseorganisasjoner etc. I tillegg til dette er to av informantene ikke direkte tilknyttet prosessen i det hele tatt. Dette er et valg jeg har gjort for å kunne få deres perspektiv på prosessen, samt eventuelle svar på hvorfor de ikke engasjerer seg. Thagaard beskriver dette som et kategoribasert utvalg som benyttes for å oppnå en viss bredde i utvalget av informanter. Et slikt utvalg kan gi variasjoner i dataene, siden svarene som blir gitt reflekterer forskjellige informantkategoriers synspunkter.

For å kunne finne informantene jeg var ute etter, har jeg benyttet arkivet til lokalavisene “Gudbrandsdølen Dagingen” (heretter GD) og “Byavisa”. Jeg noterte ned navn som til stadighet ble nevnt i saker relatert til oppgavens tema. Dette gjaldt spesielt privatpersoner og organisasjoner. Videre var navn og kontaktinformasjon til aktuelle politikere og kommuneansatte lett tilgjengelige på internett, noe som også gjaldt de kommersielle aktørene. For å finne de informantene som ikke har særlig tilknytning til planleggingsprosessen, har jeg

benyttet mitt eget kontaktnettverk. I denne prosessen er det naturlig at man kommer over interessante informanter som ikke ønsker å delta i studien, derfor måtte jeg basere meg på et tilgjengelighetsutvalg. Dette utvalget er da de personene som sa ja til å delta i studien.

Thagaard (2003) påpeker at et problem med et slikt utvalg er at det kan bli preget av personer som “ønsker” å bli forsket på og som ikke ser på innsyn fra forskeren som noe problem. Dette kan gi studien “skjevheter” som forskeren må reflektere over og ta hensyn til. Jeg har prøvd å ta hensyn til dette med tanke på mitt utvalg, der jeg blant annet imøtekom to informanters ønske om henholdsvis intervju via e-post og god forberedelsestid (ved at jeg sendte spørsmålene til informanten på forhånd).

I tillegg har jeg brukt snøballmetoden for å velge ut informanter. Metoden fungerer slik at man først har kontakt med en informant som passer de ønskede kriteriene, og denne informanten vil igjen navngi andre aktuelle informanter. Et problem med denne metoden er at utvalget etter hvert kan ende opp med å bestå av informanter i samme nettverk med de samme synspunktene (Thagaard 2003). For meg var ikke dette noe problem, siden jeg i utgangspunktet søkte informanter i så forskjellige kategorier at de ikke anbefalte meg informanter som var i samme nettverk.

Med tanke på å nå et metningspunkt (Thagaard 2003) i forhold til å få en helhetlig forståelse, kunne utvalget mitt med fordel vært større. Snøballen har hele tiden rullet videre, men jeg føler at tiden ikke helt har strukket til, og i tillegg har responsen fra aktuelle informanter vært veldig varierende. Et annet punkt jeg har erfart i ettertid, er at problemstillingene mine under intervjuperioden nok var litt for lite definerte, noe som igjen førte til at spørsmålene mine var litt diffuse og lite tydelige (vedlegg 1). En konsekvens av dette er at det i ettertid ble vanskelig å sammenligne og sette svar opp mot hverandre, samt at en del av datamaterialet ikke ble brukt i analysen. Med tanke på informanttilgjengeligheten og tiden jeg har hatt til rådighet, føler jeg likevel at jeg har et utvalg av informanter som er tilstrekkelig til å besvare mine problemstillinger. Under følger en liste av mine informanter, inkludert intervjudato:

- 16.10.12 - Politiker, medlem i planutvalg (#1), relativt fersk i “gamet”, kvinne
- 23.10.12 - Politiker, medlem i planutvalg (#2), lang erfaring, kvinne
- 08.11.12 - Kommunepolitiker, lang erfaring fra flere politiske verv, mann
- 29.01.13 - Kommunal arealplanlegger, 30 års erfaring, mann
- 30.01.13 - Grunneier, tidligere lokalpolitiker med erfaring fra planprosesser, mann
- 26.02.13 - Representant fra interesseorganisasjon (#1), kvinne

- 26.02.13 - Privat arealplanlegger, også hatt samme verv i kommunen, mann
- 06.03.13 - Privat utbygger, lang erfaring med utbygging i kommunen, mann
- 03.03.13 - Representant fra interesseorganisasjon (#2), kvinne (e-postintervju)
- 15.03.13 - Beboer (#1), bodd i kommunen i over 30 år, kvinne
- 15.03.13 - Beboer (#2), bodd i kommunen i over 30 år, mann

### 3.6 Intervjuene

“In-depth interviewing emphasizes the building of relationships and exploration of ideas with the individuals being studied” (Ragin & Amoroso 2010, 122).

Intervjuene jeg gjennomførte varte fra mellom 45 minutter og opp til en time. Jeg brukte diktafon, noe som gjorde nødvendigheten for å notere mindre, og jeg kunne konsentrere meg om dialogen med informanten. Jeg hadde allikevel notatboka foran meg, slik at jeg kunne notere ned små stikkord om jeg følte det var nødvendig. Dunn (2010) beskriver tre “måter” å intervju på; strukturert, ustrukturert og delvis strukturert. De strukturerte intervjuene følger en forhåndsbestemt og standardisert liste av spørsmål, der hvert intervju er lagt opp på samme måte og følger den samme malen. Ustrukturerte intervju er helt motsatt, der dialogen mellom forsker og informant er styrt av informanten. Mellom disse to typene er delvis strukturerte intervjuer, hvor intervjutemaene er forhåndsbestemt, men det er fleksibilitet i hvilken rekkefølge de kommer i.

Jeg hadde før det første intervjuet delt opp spørsmålene i forskjellige overordnede tema som i utgangspunktet skulle følges kronologisk og strukturert. Jeg erfarte allerede under det første intervjuet at informanten under besvarelse av et spørsmål til stadighet vekslet inn på andre tema og spørsmål jeg hadde planlagt å stille på et senere tidspunkt. Dette var litt uheldig, siden jeg etter hvert da stilte spørsmål om tema vi allerede hadde vært inne på tidligere. Dette førte til at dialogen ble litt oppstykket og ikke så flytende som jeg hadde ønsket. Erfaringene fra de 1-2 første intervjuene førte til at jeg gikk over til en mer delvis strukturert intervjutype, der de overordnede temaene var i fokus. (Jeg hadde allikevel en strukturert intervjuguide i bakhånd, som jeg benyttet på noen av de mindre snakkesalige informantene). Jeg innledet et nytt tema med et spørsmål som skulle engasjere informanten, og i tillegg hadde jeg noen konkrete spørsmål til hvert tema som jeg ønsket at alle informantene skulle svare på. Rekkefølgen på temaene i dialogen hadde liten betydning for meg, så jeg prøvde å tilpasse spørsmålene og temaene etter informantens svar. En overgang til en mer fleksibel intervjutype

gjorde at informanten fikk mer spillerom, der perspektiver og problemstillinger jeg ikke hadde tenkt over dukket opp. Dette gjorde igjen til at intervjuguiden(e) var i kontinuerlig utvikling gjennom hele intervjuprosessen. Samtidig som nye og mer relevante spørsmål ble lagt til, fjernet jeg også de spørsmålene jeg følte var irrelevante og redundante.

Fleksibiliteten som det kvalitative intervjuet gir, gjør at svarene som gis er formet utfra den konteksten de blir gitt i, der forholdet mellom informant og forsker er av stor betydning. Svar gitt ved en anledning blir kanskje ikke gjentatt ved en annen anledning siden konteksten svaret blir gitt i er annerledes. Intervjueren er også med på å konstruere meninger som informanten gir. Denne intersubjektiviteten er kritisk og uunngåelig, og dataene konstrueres gjennom et samarbeid mellom forsker og informant (Cloke et.al 2004). “The interview has a script, at least in outline, roles to be played out and a stage on which conversation occurs. However, it has a plot which develops rather than being static” (150). På bakgrunn av dette, er det nødvendig for forskeren å reflektere over den mulige påvirkningen vedkommende har hatt på svarene som er gitt og de endelige dataene. Jeg innledet intervjuene med en generell del, der informanten fikk mulighet til å bli “varm i trøya” ved at vedkommende snakket om egen tilknytning til arealplanleggingen, blant annet. Dataene jeg fikk ut av disse svarene var ikke spesielt relevante for min del, men det gjorde at intervjuet fikk en “flyvende” start. De 1-2 første intervjuene bar litt preg av at jeg var helt fersk som intervjuer og ved gjennomhøring la jeg merke til at jeg til stadighet kunne avbryte informantens resonnement. Dette er selvsagt uheldig, siden resonnementene kunne bidratt med nye perspektiver og interessante data. Etter hvert som jeg utførte flere intervjuer, stresset jeg mindre og ble flinkere til å lytte til informanten og ga vedkommende mulighet til å fullføre svaret sitt, før jeg eventuelt kom med oppfølgingsspørsmål.

Thagaard (2003) påpeker at også stedet hvor intervjuet utføres kan påvirke svarene informanten gir. Jeg har utført mine intervjuer på informantens arbeidsplass i alle tilfeller, bortsett fra to. I det ene tilfellet møttes vi på en cafe etter informantens ønske, og i det andre møttes vi på et grupperom på Lillehammer bibliotek. Etter hva jeg kan forstå så var ikke dette noe problem for noen av dem, men jeg kan selvsagt ikke være sikker på om de holdt tilbake informasjon som kanskje hadde kommet frem i en annen setting.

Cloke et al. (2004) skriver at man kan møte på såkalte “gatekeepers” i prosessen med å rekruttere informanter. Disse “gatekeeperne” er som regel de som styrer eller leder et firma, organisasjon e.l. og er ofte i den posisjonen at de kan bestemme om et intervju kan

forekomme eller ikke. Da jeg sendte ut henvendelser til firmaer (og organisasjoner), valgte jeg bevisst å henvende meg til de som var oppført som leder (eller lignende). Dette gjorde jeg for å ikke virke respektløs, samtidig som det ofte også var lederen jeg var interessert i å intervju. En ulempe med “gatekeepers” er at de i noen tilfeller vil være restriktive i tilgangen til informanter, og kanskje gjøre tilgjengelig de informantene som skal være “hjelpsomme” og “pålitelige”, i følge “gatekeeperen”. Dette kan igjen føre til at dataene som innhentes vil være misledende, der informantens meninger ofte kan være styrt av overordnede. Jeg oppfattet ikke dette som noe problem i mine intervjuer, men det er viktig å ha i bakhodet i analyseprosessen.

Kunnskapen flere av informantene hadde om forskjellige temaer, var i flere tilfeller høyere enn min egen. Derfor hendte det at informantene snakket nærmest uforstyrret om temaer, mens jeg ble sittende å høre på. Dette gjorde at jeg følte at jeg mistet litt kontroll over intervjusituasjonen, og tidsbruken på forskjellige temaer ble fordelt annerledes enn planlagt. Jeg burde i disse tilfellene avbrutt informanten skånsomt og ført intervjuet videre gjennom nye spørsmål og oppfølgingsspørsmål, men dette er dessverre lettere sagt enn gjort. Slike situasjoner kaller Schoenberger (1991) “*corporate interviews*” (180), hvor informanten er en autoritær person som leder intervjuet i den retningen vedkommende ønsker. Selv om dette gjorde meg stresset i intervjusituasjonen, oppdaget jeg gjennom transkriberingen at dette allikevel ga verdifull informasjon og dybde (ofte informasjon og dybde som jeg ikke hadde fått ved å følge intervjuguiden slavisk).

### **3.7 Intervjuerens posisjon**

På et dypere nivå vil et intervju også preges av hvordan forsker og informant opplever hverandre. Faktorer som kan ha innvirkning på dette er personlige egenskaper, kjønn, alder og sosial bakgrunn. Den personlige kontakten, tillitten og troverdigheten som skapes under et intervju, gjør at informanten lettere kan åpne seg for intervjueren. Hva en informant forteller under et intervju, kan være preget av relasjonen og den personlige kontakten informanten har med forskeren. På bakgrunn i dette, er det viktig for forskeren å reflektere over hvorvidt vedkommende har hatt betydning for dataene som er hentet inn (Thagaard 2003). Forskeren kan allikevel aldri helt bli klar over eller beskrive sin egen posisjonalitet (Cloke et. al 2004).

De ytre kjennetegnene som alder og kjønn kunne jeg (selvsagt) ikke gjøre noe med. Når det gjelder bekledding, kledde jeg meg relativt formelt, med piqueskjorte, genser og olabukse.

Her prøvde jeg å finne en balansegang mellom uformell og formell. Hvis jeg hadde kledd meg for uformelt ville jeg kunne blitt oppfattet som useriøs, mens en for formell bekledning kunne virket avskrekkende på enkelte informanter. For å oppnå tillit hos informantene, innledet jeg hvert intervju med å fortelle om min egen bakgrunn og historie, noe de fleste informantene synes var interessant. Det at jeg gjorde dette i startfasen av intervjuet gjorde at informantene ble tryggere på meg, samtidig som det var en fin “isbryter” for å få samtalen i gang (i tillegg til de generelle spørsmålene mine). De fleste informantene trodde jeg kom fra Oslo, men da jeg forklarte at jeg kom fra Lillehammer, nikket flere anerkjennende på hodet og det virket som om jeg kom inn i “varmen”. En fordel med dette er at jeg da generelt kjenner til byen, og informantene følte nok at de ikke trengte å forklare alt så enkelt som mulig. Dette ga verdifull tid til å dykke dypere ned i elementer og utbrodere mer. På en annen side så var jeg relativt ukjent med hvordan forskjellige aktører opererer og arbeider, så der ble jeg nok ansett som en “fremmed” av de fleste informantene. Det positive med dette er at jeg da stilte med blanke ark for alle informantene, uten noen spesiell erfaring fra arealplanlegging.

Noen av mine informanter hadde også skrevet større oppgaver innenfor samfunnsfag, og delte sine egne erfaringer med meg, noe som var lærerikt. I tillegg ga disse informantene meg dypere og mer inngående forklaringer av elementer som de mente var viktig for oppgaven min. Det er viktig for meg som forsker å være oppmerksom på om dette var forsøk fra disse informantene om å få intervjuet inn i deres spor, eller om de kun gjorde dette for å være behjelpelige. De informantene som ikke hadde en slik bakgrunn, og som ikke hadde like mye ressurser i bakhånd, oppfattet nok meg som et talerør for å få frem egne meninger i større grad. Det er jo også for så vidt dette jeg er ute etter, men det er viktig for meg å veie synspunktene til forskjellige aktører opp mot hverandre og samtidig forholde meg så objektiv og teoretisk som mulig i fremstillingen av resultatene.

### **3.8 Ethiske retningslinjer**

Bruk av kvalitative metoder bringer frem flere etiske vanskeligheter som forskeren må ta stilling til. Forskeren er i nær kontakt med informanter, og innhenter opplysninger om disse som kan føre til at de blir identifiserbare om man ikke følger de etiske retningslinjene man er pliktig til. Thagaard (2003) knytter tre hovedprinsipper til forskerens etiske ansvar i kvalitative studier; (1) informert samtykke, (2) konfidensialitet og (3) de konsekvensene forskningen kan ha for informantene.



Prinsippet om informert samtykke er basert på hvert menneskes rett til å gjøre hva de vil og deres mulighet til å kontrollere hvilken informasjon om dem som blir delt med andre. Som en følge av dette har informantene rett til å få kjennskap til undersøkelsens mål og hovedtrekk. På denne måten har informantene mulighet til å vurdere eventuelle fordeler og ulemper med å delta i undersøkelsen opp mot hverandre, før informantene eventuelt gir sitt samtykke til å være med. Informantene bør allikevel ikke få for *mye* kjennskap til undersøkelsen. For detaljert informasjon kan føre til at informantens atferd påvirkes, og i tillegg vil undersøkelsen utvikle seg over tid, noe forskeren ikke kan informere om på forhånd. Derfor kan samtykket fra informantene ikke være basert på fullstendig informasjon om undersøkelsen. Informantene bør også hele tiden være klar over at de har mulighet til å trekke seg fra undersøkelsen når som helst (Thagaard 2003). Jeg kontaktet alle mine informanter først via e-post. I den innledende mailen presterte jeg meg selv og formålet med oppgaven, samtidig som jeg opplyste om hvor jeg hadde anskaffet e-postadressen deres. Videre fortalte jeg om hvorfor akkurat den enkelte personen var interessant for min oppgave, og om hvor lang tid et eventuelt intervju ville ta. Før selve intervjuet ga jeg informantene et formelt skriv med det informerte samtykket som de måtte akseptere og skrive under på før jeg kunne gjennomføre intervjuet (vedlegg 2). Alle informantene aksepterte dette og skrev under.

Prinsippet om konfidensialitet skal sikre at forskeren ikke bruker og distribuerer informasjon om informantene som kan skade dem. Dette medfører at forskeren må anonymisere informantene når resultatene fra undersøkelsen presenteres. Videre betyr det at datamaterialet ikke skal gjøres tilgjengelig for andre enn forskeren, og at det skal destrueres i det undersøkelsen er ferdig (Thagaard 2003). Dette er noe jeg opplyste om i brevet om informert samtykke. I denne undersøkelsen beskrives ikke informantene med navn eller alder, men med yrke/rolle og kjønn. Jeg har valgt å gjøre dette fordi det er nødvendig for tolkningen av dataene og presentasjonen av resultatene. En konsekvens av dette kan være at enkelte av informantene kan gjenkjennes i enkelte miljøer, men de informantene det gjelder er enten politikere eller aktører som har uttalt seg i media og har synspunkter som allerede er kjent. En informant fortalte meg at vedkommende ikke ville sagt det samme til meg som til lokalavisa, noe som bekrefter at jeg uansett må behandle uttalelser med omhu med tanke på gjenkjennelsesmulighet.

Det siste prinsippet, som har sammenheng med konfidensialiteten, omhandler forskerens ansvar med tanke på de konsekvensene forskningen kan ha for informantene. Det er viktig at forskeren tenker på hvilke konsekvenser undersøkelsen kan ha for informantene, før

datainnsamlingen og undersøkelsen settes i gang. Forskerens etiske ansvar inkluderer en beskyttelse av informantenes integritet på en slik måte at det ikke gir negative konsekvenser for dem (Thagaard 2003). Jeg mener jeg presenterer mine informanter og deres uttalelser på en måte som ikke kan ha uheldige konsekvenser for dem. Jeg har også, så langt det er mulig, prøvd å unngå at uttalelser brukt i oppgaven kan tolkes annerledes enn det jeg har tiltenkt.

### **3.9 Person- og temasentrert analyse**

Analyse gjennomføres gjennom hele forskningsprosessen, men er det mot slutten av arbeidet at det settes i system. En analyse av materialet i både en person- og temasentrert tilnærming gjør at forskeren må sammenligne informasjon fra alle informantene om de forskjellige aktuelle temaene i undersøkelsen. Dette gjør at forskeren kan få en dyptgående forståelse av de forskjellige temaene (Thagaard 2003). Etter hvert som man får større mengder data, kan man også se sammenhenger i materialet og trekke konklusjoner ut i fra disse. Etter at jeg var ferdig med å transkribere alle intervjuene, kategoriserte jeg innholdet i intervjuene etter forskjellige tema som er sentrale for å besvare problemstillingene mine. Denne kategoriseringen gjorde jeg ved å tildele forskjellige tema egne farger. Det var ikke alltid like lett å avgjøre hvor uttalelsene hørte hjemme, spesielt hvis informanten hadde lange svar og var inne på flere tema i samme uttalelse. En utfordring jeg støtte på her var å kode et lengre svar med flere kategorier, og samtidig ikke miste konteksten uttalelsen kom i. Dette påpeker Thagaard som en av svakhetene til en slik tilnærming, nemlig at de kategoriserte tekstbitene ofte faller ut av den sammenhengen de ble uttalt i. Derfor er det viktig for meg som forsker å sette inn informasjonen i den sammenhengen tekstbiten var en del av, og ikke misbruke den på en annen måte. Det er selvsagt en mulighet for at mine informanter mener at enkelte av deres uttalelser er tatt ut av sammenheng, men jeg føler jeg har behandlet deres uttalelser med respekt og på riktig måte.

En overflod av kategorier kan gjøre at det blir vanskelig å få oversikt over sammenligningene, mens for generelle kategorier kan føre til at altfor mye data blir innlemmet i disse, slik at data kan bli oversett og gå tapt (Cope 2010). Jeg baserte mine kategorier på de forskjellige temaene jeg hadde fokusert på i teoridelen av oppgaven, slik at det ble lettere å koble sammen disse. Mine hovedkategorier var følgende: “roller”, “rammer”, “interesse og engasjement”, “medvirkningsmuligheter”, “partnerskap og nettverk”, “makt” og “vern vs. utvikling”. Etter at man har skaffet seg en oversikt over temaene i dataene, inkludert en sammenligning av data

fra de ulike informantene, er neste oppgave å tolke datamaterialet. Dette gjøres ved at man knytter begreper benyttet i teoridelen til datamaterialet i de forskjellige kategoriene. Dette skal gi forskeren en bedre forståelse av innholdet i dataene. Gjennom denne analytiske prosessen dekontekstualiseres først materialet, før det rekontekstualiseres inn i en teoretisk sammenheng (Thagaard 2003).

En kategoriinndeling som beskrevet over, er et fellestrekk for både person- og temasentrerte analyser. Temasentrerte analyser har som målsetning å sammenligne informasjon fra de ulike informantene, mens personsentrerte analyser på den andre siden ikke har de samme kravene til sammenlignbarhet. Derfor kan det i disse analysene presenteres ulike mengder informasjon fra de forskjellige informantene i de forskjellige kategoriene. Hensikten i denne oppgaven er ikke å gjøre noen tydelig sammenligning mellom de forskjellige informantenes oppfatninger av de ulike temaene. Jeg har som mål å oppnå en helhetlig forståelse av de to problemstillingene. Derfor vil tema, så vel som den enkelte informant, fungere som utgangspunkt i analysen. Thagaard (2003) beskriver en kombinasjon av tema- og personsentrerte tilnærminger som viktig for å ivareta en helhetsforståelse i kvalitativ forskning.

### **3.10 Dokumentanalyse**

I tillegg til de kvalitative intervjuene, har jeg også utført dokumentanalyse ved at jeg har gått gjennom og studert ulike avisartikler, både fysisk og digitalt (på internett). Dette arbeidet ble for det meste utført tidlig i forskningsprosessen, da jeg var på utkikk etter informanter. I disse artiklene fikk jeg innblikk i hvilke problemstillinger noen av informantene hadde, noe som var nyttig i utformelsen av intervjuguidene. Jeg benyttet også uttalelser fra avisartiklene i min egen analysedel, for å gi analysen mer stødige ben å stå på. Cloke et. al (2004) påpeker at alle nyhetsartikler blir berettet fra en enkelt vinkel. Den foretrukne måten å tolke tekst i aviser på, er derfor å lese debattsidene for å finne enkelte personers meninger, som ikke er vinklet slik avisen vil. For å kunne bruke artiklene i aviser som kilde til informasjon er det nødvendig å innse at språket her er brukt til å antyde ideer og tro, så vel som fakta. Avisene vil gjerne for eksempel "blåse opp" saker de mener kan selge flere aviser. Derfor er det viktig for forskeren å innse at nyheter og artiklene er sosialt konstruert, som ikke gir et helhetlig og objektivt bilde av situasjonen.

### 3.11 Reliabilitet, validitet og overførbarhet

Reliabilitet, validitet og overførbarhet er begrep som brukes for å vurdere kvaliteten på kvalitativ forskning (og også kvantitativ). Reliabiliteten (troverdigheten) vurderes etter i hvilken grad forskeren har gjort rede for hvordan dataene utvikles. Her er det viktig at forskeren skiller mellom dataene som er innhentet, og ens egne refleksjoner om disse dataene. Videre er det viktig at forskeren redegjør for settingen intervjuene ble gjennomført i, og eventuelle andre ting som kan ha påvirket informantenes svar (Thagaard 2003). I min analysedel vil det komme godt frem hvor uttalelser og tanker kommer fra, om det ikke er mine egne refleksjoner. Hvis det er andre ting jeg mener kan ha påvirket informantenes svar, vil dette komme fram i analysedelen. Selve intervjusituasjonen har jeg beskrevet og reflektert over tidligere i kapitlet.

Validiteten (bekreftbarheten) er knyttet til forskerens egne tolkninger og gyldigheten av disse. Derfor bør forskeren ha en kritisk gjennomgang av grunnlaget for tolkningene. Hvilken posisjon forskeren har i forhold til det eller de som studeres, har betydning for forskerens tolkninger. Validiteten i en undersøkelse kan også styrkes om tolkningene gjenspeiles i andre lignende undersøkelser fra andre kontekster. Min egen posisjonalitet i denne undersøkelsen har jeg allerede gjort rede for. I analysedelen har jeg trukket paralleller til andre gjennomførte studier fra andre steder, samt internasjonal forskning.

En undersøkelses overførbarhet avhenger av om den forståelsen forskeren kommer frem til i en kontekst, også kan være relevant i andre. En viktig målsetting bør være at tolkningen skal være relevant utover den enkelte undersøkelsen (Thagaard 2003). “Transferability is accomplished by (1) carefully selecting cases and (2) creating useful theory that is neither too abstract nor too case-specific”, skriver Baxter (2010, 94). Det er viktig å tenke på at selv om en casestudie kun inkludere en enkelt case, kan en velvalgt og velstudert case produsere robuste, pålitelige og troverdige teoretiske forklaringer. Disse forklaringene kan være overførbare på et analytisk plan (ikke statistisk). Gode analytiske forklaringer stammer fra konkrete aspekter i casen, der de er tilstrekkelig abstrakte, slik at andre i lignende situasjoner kan se hvordan forklaringene kan anvendes i deres egen kontekst. En annen måte å si dette på er at tolkningen er god om den blir gjenkjent av lesere med kjennskap til fenomenene som studeres (Thagaard 2003).

## 4. Case – Lillehammer kommune

- *I'm thinking Lilyhammer.*

- *Why would you want to go there?*

- *Didn't you see the Olympics in 94? It was beautiful.*

*Clean air, fresh white snow, gorgeous broads, and best of all, nobody but nobody's gonna be looking for me there.*

Fra TV-serien “Lilyhammer” (2012).

Lillehammer er en bykommune ved Mjøsas nordbredd med drøyt 26.000 innbyggere, og kan dermed anses som en mellomstor by i norsk målestokk<sup>5</sup>. Byen har utviklet seg fra å være en handels- og industriby fram til 70-tallet, til å bli et senter for både service- og administrative virksomheter i innlandet. Over de siste årene har denne utviklingen forsterket seg.

Lillehammer sentrum har klart å holde høy omsetning, men utfordres til enhver tid av krefter som ønsker å etablere bolig-, handels- og servicevirksomhet i og rundt byen. Lillehammer særpreges blant annet av jordbrukslandskapet som omslutter byen, i tillegg til grøntdragene som strekker seg på tvers av byen (bilde 1).

I september 1988 ble det avgjort at Lillehammer skulle arrangere olympiske leker (heretter OL) i 1994, noe som førte til at det ble spyttet inn store pengesummer i byen. Etter dette ble det stilt spørsmål om dette kunne ødelegge de planene som allerede var lagt for byen. Det er naivt å tro at det i denne perioden ikke ble tatt snarveier hvor de vanlige demokratiske prinsippene ikke ble fulgt. Mange av de beslutningene som ble tatt under denne hektiske perioden, kan ha satt premisser for hvordan byutviklingen skulle utarte seg i årene etter OL.

OL ga Lillehammer en “kickstart” når det gjelder private utbygginger og investeringer, der også PBL fra 1985 hadde vært en pådriver for dette, med bedre tilretteleggelse for private investeringer. Loven fra 1985 la også til rette for medvirkning, men med svært generelle og diffuse bestemmelser, som ga stort rom for lokal tolkning. Forskeren Jon Helge Lesjø, nå professor i planlegging og organisasjonsfag ved Høgskolen i Lillehammer, hevdet allerede i februar 1994 at OL-prosessen “fikk et utfall som neppe hadde vært mulig dersom

---

<sup>5</sup> Folkemengde og areal i tettsteder. Kommune. 1. januar 2012  
<http://www.ssb.no/a/kortnavn/befsett/tab-2012-09-06-02.html> [09.05.13]

informasjonstilgangen og beslutningsstrukturen hadde vært annerledes”. Videre mente han at “når så mange sentrale politikere omfavner en sak og kappes om å markedsføre den, sløver det nasjonalforsamlingen og det sentrale politiske miljø og svekker mulighetene for kritisk debatt og “rasjonelle” beslutninger. Her burde vi kunne lære noe”<sup>6</sup>. I analysens første del vil jeg se på hvordan medvirkning oppleves i dagens private reguleringsplaner, der PBL fra 2008, med større vekt på medvirkning, ligger i bunn.

Lillehamringene har tradisjonelt vært engstelige for at byens miljøkvaliteter skal bli forringet. Lillehammers kvaliteter ligger fremfor alt i naturrammen byen er omgitt av, og den småbyidyllen som preger den. Naturområdene er med på å opprettholde og skape verdier for kommunen, i form av store idrettsarrangementer, turisme, opplevelser og ikke minst museumsdrift (Maihaugen, Lillehammer kunstmuseum m.m.). Den korte avstanden fra bykjernen og ut i naturomgivelser, gjør byen unik. Et eksempel er turstien langs Mesnaelva, som renner gjennom byen. I forbindelse med OL var det bekymring om hvorvidt et slikt arrangement kunne ødelegge de verdiene som særpreger Lillehammer. De folkevalgte den gang slo tidlig fast at dette ikke kunne skje, og slik ble det heller ikke (Mathisen 1994). I forbindelse med OL ble det bygget boliger og næringsarealer som byen har hatt nytte av i tiden etter at OL-ilden ble slukket.

I forbindelse med blant annet markedsorientert styring, befolkningsvekst, behov for næringsarealer og tilrettelegging for turisme og idrett, har det igjen blitt et dilemma mellom vern og utvikling i kommunen, der verneinteresser og utviklingsinteresser står mot hverandre<sup>78</sup>. I det andre analysekapittelet vil jeg ta for meg hvilke arealplanmessige utfordringer kommunen har knyttet til dette dilemmaet.

---

<sup>6</sup> *OL som beslutningsprosess* [http://www.forskningsradet.no/prognett-bladetforskning/Nyheter/OL\\_som\\_beslutningsprosess/1250810414587](http://www.forskningsradet.no/prognett-bladetforskning/Nyheter/OL_som_beslutningsprosess/1250810414587) [05.05.13]

<sup>7</sup> *-Vernekrav stopper utviklingen* <http://www.byavis.no/index.php/nyheter/5926-vernekrav-stopper-utviklingen> [05.05.13]

<sup>8</sup> *-Må ta vare på arvesølvet* <http://www.byavis.no/index.php/nyheter/5927-ma-ta-vare-pa-arvesolvet> [05.05.13]



Bilde 1: Lillehammer, nordre bydel, med store dyrkamark områder. Kilde: norgebilder.no

#### **4.1 Arealplanlegging i Lillehammer kommune**

Den kommunale planleggingen rundt om i landet foregår etter føringer som er lagt i PBL. Selv om planleggingen har disse føringene som grunnlag, legger kommunene ofte til elementer i prosessen som kan påvirke planleggingen til en viss grad. Disse elementene kommer oftest frem av kommuneplanens arealdel. Under vil jeg først kort forklare kommunestrukturen på Lillehammer slik den er i dag. Videre vil jeg fremheve målene Lillehammer kommune har angående planlegging og medvirkning slik det er presentert i kommuneplanen, og tilslutt vil jeg kort ta for meg både saksgangen til en privat reguleringsplan og aktørdimensjonen i disse.

### 4.1.1 Formannskapsmodellen

Lillehammer kommune er, som de fleste andre kommuner i Norge, bygd opp etter formannskapsmodellen (figur 5), som har vært den tradisjonelle styreformen for lokaldemokrati i Norge siden 1837. Etter denne modellen så organiseres kommunen med formannskap og kommunestyre (Salvesen m.fl. 2011).

Modellens kjerne er at *formannskapet* i så stor grad som mulig skal være sammensatt på grunnlag av den politiske sammensetningen i kommunestyret. Formannskapet er dermed et folkevalgt organ, og står over administrasjonen i hierarkiet. Det er kommunens driftsstyre som har beslutnings- eller innstillingsmyndighet i saker som angår kommunens daglige drift. Den har i tillegg ansvaret for økonomi. I Lillehammer kommune fungerer formannskapet som kommuneplanutvalg og har ansvar for nærings saker. *Administrasjonen* er hierarkisk oppbygd, og ledes i Lillehammer kommune av en *rådmann*, som er bindeleddet mellom politisk ledelse og administrasjonen. Under denne stillingen er det i Lillehammer kommune organisert 31 tjenesteområder og 5 fagenheter. Øverst hierarkisk i modellen er *kommunestyret*, som i utgangspunktet har all kommunal beslutningsmyndighet. Kommunestyret kan i tillegg også delegerer myndighet og avgjørelser til underliggende utvalg, samt ordfører og administrasjon. På bakgrunn av dette tar kommunestyret i hovedsak stilling til overordnede og prinsipielle spørsmål.



Figur 5: Formannskapsmodellen. Kilde: Salvesen m.fl. (2011, 67).

Lillehammer har både fagutvalg og kontrollutvalg, men i denne oppgavens kontekst så er det spesielt *planutvalget* som er interessant. Det er dette organet som er det faste utvalget for



vurdering av reguleringsplaner. Utvalget har ansvaret for å legge reguleringsplaner ut på høring og har også innstillingsrett ovenfor kommunestyret, der det endelige vedtaket fattes i slike saker. Her behandles også dispensasjoner fra kommuneplanen og klager på vedtak som er fattet av administrasjonen<sup>9</sup>.

#### **4.1.2 Kommunens mål**

Arealdelen i Lillehammers kommuneplan ble revidert i 2012, i hovedsak på bakgrunn av behovet for å “lokalisere nye områder for boligbygging som følge av større befolkningsvekst enn forutsatt” (Lillehammer kommune 2012, 2). Planen innebærer et fokus på utnyttelse av allerede avsatte boligområder, fortetting, utvidelse av eksisterende boligområder og økt boligbygging i grendene rundt bykjernen. En visjon kommunen har som omtales i samfunnsdelen av planen (fra 2006) er at “Lillehammer skal kjennetegnes ved det sterkt lokaldemokrati”, der strategiene er å; “(1) stimulere til engasjement og debatt, der etiske verdier holdes levende, (2) la barn og unge delta i plan- og beslutningsprosesser, (3) engasjere grender og bydeler i plan- og beslutningsprosesser og (4) legge til rette for bred deltakelse i politiske utvalg med hensyn til alder, kjønn og bakgrunn (Lillehammer kommune 2006, 4).

I forbindelse med en ny samfunnsdel som skal komme i 2013, er det et mål at medvirkning også skal kunne skje utenom formelle høringer i utarbeidelsen av planen. Dette er interessant i denne oppgavens kontekst. Et viktig virkemiddel i så måte skal være “fortløpende informasjon og muligheter for å bidra via kommunens nettsider” (Lillehammer kommune 2013, 8). Videre skal det være økt fokus på bruk av sosiale medier. Et annet hovedgrep er at det skal legges opp til drøftinger mellom politiske utvalg og samfunnsaktører i forkant av formell høring. Folkevalgte og administrasjon skal i tillegg “aktivt oppsøke arbeidsplasser, ulike fagmiljøer og enkeltpersoner i bestrebelsene etter å involvere bredere grupper i en fruktbar debatt om samfunnsutvikling” (8).

Planer som fattes etter PBL skal finne løsninger som skal ivareta ulike samfunnshensyn i et langsiktig perspektiv. Dette gjelder vern av arealer for landbruk, kulturminner m.m. Sammen med fortetting, nevnes jordvern som et hovedprinsipp for byutvikling i arealdelen, der målet er at nedbygging av dyrket mark skal unngås. Dette er i henhold til PBL § 3-1, som presiserer at jordressurser skal sikres (Miljøverndepartementet 2008). Samtidig er det i arealdelen et fokus på fortetting, der det skal bygges boliger slik at det blir minst mulig transport og best

---

<sup>9</sup> *Kommunens overordnede folkevalgte organer*  
<http://www.lillehammer.kommune.no/politisk-organisering.188994.no.html> [03.03.2013]

mulig tilgjengelighet. Videre fastsettes det at hoveddelen av byveksten skal skje mot nord, både når det kommer til næringsutvikling og boligbygging. I den forbindelse har kommunen satt i gang et byomformingsprosjekt for Nordre Ål bydel<sup>10</sup>. Det er også her de fleste av byens dyrkamarkområder befinner seg (bilde 1).

#### **4.1.3 Behandling av reguleringsplaner**

I Lillehammer kommune er det administrasjonen, nærmere bestemt tjenesteområdet “areal og miljø”, som er førstegangsbehandler av private reguleringsplaner. Her skal det være minst ett møte mellom forslagsstiller og arealplanleggerne i kommunen, jamfør PBL § 12-8 (Miljøverndepartementet 2008). Flere møter kan også forekomme, helt frem til et formelt planforslag innsendes. Herfra presenteres de private forslagene for planutvalget, inkludert eventuelle kommentarer arealplanleggerne har til planen (kommunal arealplanlegger 29.01.13). Planutvalget vil avgjøre om planen skal legges ut til offentlig ettersyn, i minst 6 uker. Etter høringsfristens utløp vil kommunens arealplanleggere ta stilling til om de innkommende merknadene bør føre til endringer av planforslaget. I denne perioden kan det også ha kommet innsigelser fra statlige og regionale organer. Eventuelle innsigelser vil først bli forsøkt løst gjennom uformelle drøftinger mellom forslagsstiller og innsigelsesmyndighet. Hvis ikke dette fører fram, kan det holdes en foreløpig mekling hos fylkesmannen. Hvis problemet ikke løses her, vil saken kunne gå helt til Miljøverndepartementet, som fatter endelig vedtak. Om planen må endres drastisk på grunn av merknadene som har kommet inn, må den legges ut for offentlig ettersyn på nytt. Det er kommunen som kunngjør et eventuelt reguleringsvedtak, og i prosessen varsles berørte parter om vedtaket, samtidig som de opplyses om klageadgang og klagefrist. Denne fristen er 3 uker etter kunngjøring av vedtak. Klager på vedtak vil sendes til fylkesmannen for endelig avgjørelse (Salvesen m.fl. 2011).

#### **4.1.4 Et mangfold av aktører?**

Overgangen til en mer markedsorientert offentlig styring har som kjent ført til et økt antall privatinitierte reguleringsplaner. Dette har igjen ført til at aktørdimensjonen i byplanleggingen har blitt mye mer kompleks. Et medlem av planutvalget bekrefter dette gjennom å beskrive aktørsituasjonen på et av møtene deres:

---

<sup>10</sup> *Byomformingsprosjektet I Nordre Ål (“Transformasjon Nord”)*  
<http://www.lillehammer.kommune.no/byomformingsprosjektet-i-nordre-al-ltransformasjon-nordr.5173500-192810.html> [02.05.13]

**Medlem planutvalg #2:** “Det er masse aktører. I et møte med planutvalget er det som regel mye folk, for det første sitter vi der, og så sitter administrasjonen der, så sitter pressen der, og så sitter de som har prosjekter der og de som skal presentere prosjekter. Av og til sitter noen bare og hører på hva vi sier. Og så er det folk som er interessert på en måte, for du har jo en del arkitekter som sitter der, i en del tilfeller vil jo utbyggingsvedtak bety arbeid for dem. Og grunneiere sitter der. Vi pleier å ha en rekke full med aktører på møtene våre. Og det betyr at alt du sier, blir på en måte veid og målt av veldig mange” (23.10.12).

Beskrivelsen er i samsvar med Holsens (2000) tabell (4), som viser hvordan aktørfordelingen er, med offentlige aktører, utbyggere, grunneiere og andre interesserte parter. Det er i denne forbindelse interessant å se på hvorfor mangfoldet av aktører ikke er *større*, spesielt hvorfor ikke flere innbyggere engasjerer seg aktivt i planprosessene. Politikerne i planutvalget virker å ha et litt splittet syn på hvor stor interesse det vises i befolkningen, der en informant sier at “det er stor interesse” (medlem planutvalg #2 23.10.12), mens en annen informant beskriver interessen for lav; “det er jo litt sånn generelt, at planleggingsvirksomhet er ikke så veldig interessant virker det som” (medlem planutvalg #1 16.10.12). Inntrykket er uansett at den vanlige beboer kun engasjerer seg i reguleringsplanprosessen dersom planer har “personlige konsekvenser” (beboer #2 15.03.13), for eksempel ved tap av utsikt eller økt trafikk på lokalvegen. Hvorfor ikke flere innbyggere engasjerer seg i prosessen på generelt grunnlag vil jeg blant annet komme tilbake til i neste kapittel, som tar for seg medvirkning i reguleringsplanprosessen.

## 5. Medvirkning i reguleringsplanprosessen

For å kunne drøfte medvirkning i reguleringsplanprosessene i Lillehammer kommune er det en forutsetning å ha en forståelse av hva selve begrepet “medvirkning” innebærer. Begrepet har jeg allerede gjort rede for. I teorikapitlet har jeg viet mye plass til Arnsteins (1969) stige og hennes oppfatning av begrepet, mye på grunn av at modellen hennes er den mest kjente. Det er liten tvil om at denne modellen også har svakheter, noe jeg også har påpekt, men den fungerer fint som en oversikt over medvirkningsnivåer. Det som er helt klart er at medvirkning er mye mer komplekst enn slik det fremstilles i PBL. Derfor vil jeg i dette kapitlet knytte empirien opp mot både Arnsteins modell, kravene i PBL og i tillegg de andre alternative tilnærmingene og perspektivene jeg har presentert i teorikapitlet. Jeg vil også sammenligne mine funn, med funn i tidligere utførte studier. Dette vil hovedsakelig være studiene “*Medvirkning i byplanlegging i Norge*” (Falleth, Hanssen & Saglie 2008) og “*Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune*” (Schmidt m.fl. 2011) fra Norsk institutt for by- og regionforskning, samt “*“Har toget gått?” En studie av medvirkningsmulighetene i forbindelse med reguleringsplanen for Grefsen stasjonsby*” av Mobraaten (2010). For å analysere medvirkning i reguleringsplanprosessen i Lillehammer kommune vil jeg løst basere meg på Holsens (2000) inndeling av begrepet, som er presentert i teorikapitlet.

Ved en vurdering av medvirkning mener Holsen (2000) man bør finne ut *hva* medvirkningen går ut på, og *når* den skjer. Dette innebærer å undersøke om medvirkningen foregår i planutforming eller om den foregår i planbeslutningen, mer konkret i hvilke ledd av planprosessen medvirkningen skjer. Falleth (2012) mener videre at det er hensiktsmessig å dele planprosessen inn i tre faser i en analyse av medvirkning. Hun deler prosessen opp etter *tidlig planutformingsfase, formell planfase* og *eventuelle prosesser etter politisk vedtak*. I følge Holsen er også *hvordan* medvirkningen foregår et annet element som er viktig i vurderingen av medvirkning. Her skiller han mellom enveis og toveis medvirkning. En annen faktor som bør være med i vurderingen er *hvilket plannivå* medvirkningen skjer på. *Hvem* som medvirker er Holsens siste faktor for vurdering av medvirkning, og det vil også være hovedfokuset i dette kapitlet. De andre faktorene vil jeg komme innom ettersom jeg ser på de forskjellige aktørenes syn på medvirkningssituasjonen.

## 5.1 Rammer, roller og makt

Som en følge av tett samarbeid, både i den formaliserte og uformaliserte delen av reguleringsplanprosessen, er det både nettverkssamarbeid og partnerskap mellom aktører. Det er disse nettverkene som blir beskrevet som selve grunnmuren i governance (Rhodes 2007). Som en av informantene gav et bilde av tidligere, så skjer reguleringsplanleggingen og byutviklingen i Lillehammer kommune nå i samarbeid med private aktører, noe som er i samsvar med den samfunnsutviklingen som beskrives i litteraturen. Den kommunale arealplanleggeren mener også at pengene og fremtiden ligger i privat kapital:

**Kommunal arealplanlegger:** “Vi forholder oss stort sett til private aktører. Det er veldig viktig for oss å innse at fremtiden ligger i privat kapital. Det er der penga ligger og det er der fremtiden ligger. Spørsmålet er i hvilken grad det offentlige vil styre. Hvilke rammebetingelser skal det offentlige legge for de private investorene? Men det hjelper ikke å legge rammebetingelser hvis ingen legger vekt på disse rammene” (29.01.13).

Som denne informanten sier, så har offentlige myndigheter fått en rolle som koordinator der de skal gi samfunnsaktørene en “felles retning og mening” (Røiseland & Vabo 2008), gjennom at de skal styre utviklingen til fellesskapets beste. De skal sette rammer rundt og samtidig styre samhandlingen mellom private og offentlige aktører. Når det gjelder rammene knyttet til *medvirkning* i kommunen, har jeg ikke funnet noen andre rammer enn at “Lillehammer skal kjennetegnes ved et sterkt lokaldemokrati”, som omtalt tidligere. I kommuneplanens samfunnsdel står det at: “vi vil at Lillehammer skal være et lokalsamfunn som engasjerer seg i å forme egen framtid og der innbyggerne deltar aktivt i beslutningsprosesser som har betydning for dem selv og for kommunens utvikling”. Utover dette beskrives ikke retningslinjer og råd for hvordan aktører skal gå frem for å kunne medvirke i stor grad. En av beboerne mener kommunens mål kun er “et spill for galleriet”, som ikke har noen dybde utover at det står på papiret (beboer #2 15.03.13). Den kommunale arealplanleggeren mener kommunens mål ikke går utover de formelle kravene som står i PBL, men mener samtidig at kravene i loven er tilstrekkelige:

**Espen:** “Har kommunen noen spesielle mål når det kommer til medvirkning, utover det som står i PBL”?

**Kommunal arealplanlegger:** “Det er vel formulert noe i kommuneplanen, men jeg vil ikke si det at det liksom går “utapå” det som står i PBL”.

**Espen:** “Det er bare formulert annerledes”?

**Kommunal arealplanlegger:** “Ja, det er tatt til seg. Hvis vi følger opp, ikke bare lovens bokstav, men også lovens intensjon, og tilpasser de til saken, da gjør vi en

veldig god jobb. Så hvorfor ikke prøve å følge opp lovens intensjon, i stedet for å lage egne “pamfletter”. Så jeg vil si det som står i loven er det viktigste”. (29.01.13).

Kommunepolitikeren gir også inntrykk av at han er ganske fornøyd med den innsatsen kommunen gjør når det gjelder å stimulere til medvirkning:

**Kommunepolitiker:** “Det er klart at på papiret er målsetningen vår så god som det er mulig. Så er det jo et uttrykk som heter at “det er ikke det du sier som betyr noe, men det du gjør”. Og det er klart at det kan reises diskusjon om vi er dyktige og flinke nok på det området, men det er jo slik i dag at det er jo ganske godt orientert fra kommunens side om hva som skjer. Så det er hvert fall muligheter for den som følger med” (05.11.12).

Flere av de andre informantene uttrykker allikevel forvirring knyttet til betingelsene for hvordan og når man kan medvirke i planprosessen. En annen beboer mener blant annet at “det er altfor dårlig opplysning om hvordan man kan få sin stemme hørt!” (beboer #1 15.03.13).

Den økte fragmenteringen av strukturer og prosesser gjør at også at planleggingen blir fragmentert på en måte som gjør den uoversiktlig og lite forutsigbar for aktører som ønsker å medvirke i følge en av informantene:

**Representant interesseorganisasjon #1:** “Det er lite samsvar mellom planene. Det er mye som har lett for å bli stykkevis og delt og det er og en litt sånn kritikk mot sånne offentlige planer, at det er så mye som..det mangler sånn helhetlig oversikt. Det er litt sånn bit for bit. De ser ikke på sumeffekten” (26.02.13).

Som Holsen (2007) skriver, har fokuset gått fra helhetlig oversiktsplanlegging og over på reguleringsplanlegging, naturlig nok som en konsekvens av at private aktører ønsker å bygge ut forskjellige mindre områder. Det kan hevdes at slik reguleringsplanlegging kan føre til at de overordnede målene i kommunen til både planlegging og medvirkning, overses eller får mindre oppmerksomhet i “rusen” av å tilrettelegge for prosjekter i byutviklingen. Dette kan settes i sammenheng med Pierson (2000), som hevder at politikere er opptatte av kortsiktige løsninger, siden de sitter i korte valgperioder. Arealplanleggeren i kommunen bekrefter langt på vei at det ved flere utbygginger har “glippet” for dem, i hensyn til de overordnede målene i kommunen (kommunal arealplanlegger 29.01.13). Den private utbyggeren antyder at kunnskapen rundt planlegging i kommunen har stort forbedringspotensial:

**Privat utbygger:** “Det glipper jo hele tida. Det glipper og det glipper og det glipper, og du kan være redd for at det skjer rundt omkring. Jeg tror ikke det er kunnskap nok i kommunen og jeg tror heller ikke de er ordentlig interessert i det..hvis de erkjenner at det er for dårlig med kunnskap så får man jo heller prøver å benytte seg av et arkitektforum på en eller slags måte som kunne vurdere litt sånne tvilsomme prosjekter. Det vitner jo om at de ikke har nok kunnskap om det selv, når det slippes til sånne ting gang på gang” (06.03.13).

Utbygging der det har “glippet” omfatter spesielt flere såkalte “skoboks-utbygginger”, der veletablerte firmaer som Elkjøp, Expert og Byggmakker har fått tillatelse til å bygge på områder som flere av informantene mener burde ha blitt utnyttet på helt andre måter. En lokalpolitiker tok i forbindelse med disse utbyggingene selvkritikk i lokalavisa GD:

**Artikkel GD:** “Ofte tror jeg ikke vi politikere helt skjønner hva det er vi har vært med på å gi tillatelse til før bygget faktisk står der. Nå har vi sluppet til tre forferdelige byggeprosjekter på noen få år. Nå må vi snart begynne å lære” (05.04.13).

Med tanke på medvirkning i planprosessen er det da veldig vanskelig å vite hva man skal forholde seg til, i all den tid kommuneplanen skal være forutsigbar for partene, jamfør PBL § 11-5 som sier at “kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk” (Miljøverndepartementet 2008). Nordahl (2000, 49) påpeker at “kommunene er nødt til å ha et avklart forhold til sitt styringsgrunnlag når de forhandler, dersom de ikke skal undergrave legitimiteten til eget plangrunnlag og til egen myndighet”.

En oppgitt beboer luftet også sin frustrasjon over manglende helhet i et leserinnlegg i GD:

**Leserinnlegg GD:** “Jeg velger en påstand; i norske kommuner er den faglige basisen for å ivareta sentrumsutvikling, byplanlegging, sikring av estetikk, bymiljøkvaliteter ett av de svakeste fagfeltene. Da finnes det få andre veger å gå enn å sikre ansettelse av en arkitekt (høyst sannsynlig), med den nødvendige faglige basis og integritet, som får et klart hovedansvar for å arbeide målrettet sammen med politikerne i kommunen om ivaretagelse av disse viktige hensynene” (12.04.13).

### 5.1.1 Politikeren

Falleth og Hanssen (2012) mener den generelle forståelsen av politikerenes rolle nå er at de skal sette strategiske mål, og ikke delta i oppgaveløsning. Av Aars, Fimreite og Homme (2004) beskrives lokalpolitikere som “tilbaketrukne strateger” (5), som opererer mer som

tilretteleggere enn som aktive deltakere, der deres oppgaver blir å skape arenaer for utvikling og aktivitet. Dette er et av hovedpoengene Harvey (1989) trekker frem som et symbol på governance-trenden innenfor byplanleggingen. Et av medlemmene i planutvalget uttrykk for at de har en aktiv rolle som tilretteleggere, med beslutningsmyndighet:

**Medlem planutvalg #2:** “Det som skjer i planutvalget er det at vi får av og til kjennskap til en sak, eller en orientering i planutvalget, hvis det er en litt større sak, så får vi først en orientering om saken. Da kan det variere hvem som orienterer, i noen saker er det utbyggere som orienterer, i andre saker er det administrasjonen som orienterer. Og hvis det er en del spesielle problemstillinger knytta til saken, så da kan det godt hende vi får flere orienteringer, for kan vi være med å diskutere litt om problemstillingene, før man lager i stand en sak. Så fort det er noe som er uklart, eller hvis det er større prosjekter.. når det kommer til planutvalget er det fordi det er store prosjekter, fordi det er behov for dispensasjoner, eller når det er spørsmål om hva som skal godtas i en gitt sak. Det kan være saker som ligger litt i grenseland, og at det er en vurdering som må foretas. Da kommer vi. Ellers så er det jo klagesaker, som vi har en god del av.

Det vi prøver å gjøre en del av, er å dra ut sammen på befaringer, der vi får orientering når vi kommer fram. For da får vi produktet belyst i praksis. Og det er veldig nyttig, og jeg pleier å reise ut og se på en del til på egenhånd, men det er enda bedre om vi reiser ut og får orientering på plassen. For da får du også stilt de spørsmåla du har. Og når du får svar, kan det av og til dukke opp nye spørsmål, og ting blir klargjort på en bedre måte” (23.10.12).

Samme informant forteller om situasjoner der det oppstår press fra flere forskjellige aktører i behandlingen av reguleringsplaner. Informanten legger vekt på at det i en slik situasjon er viktig å være bevisst på sin egen integritet og egne verdier, samtidig som man må stå for det man gjør. Mye av dette presset kan oppstå utenfor de formelle arenaene, slik f.eks. Hillier (2002), Agger (2005) og Holsen (2007, se tabell 5) gjør rede for. I denne forbindelse kan det anses som betenkelig at de fleste av mine informanter ikke mener politikerne er de reelle makthaverne i planprosessen. Generelt mener de at det er utbyggere med kompetanse og kapital som sitter med makten. Flere anser den uformelle og hyppige kommunikasjonen utbyggerne har med politikerne som kritisk, som kan ende med at de får politikerne på “lag”. Politikerne er som kjent valgt inn av folket for at de skal ta beslutninger på vegne av dem. Hvis politikerne tar beslutninger som ikke er i samsvar med den overordnede politikken og de overordnede verdiene de i utgangspunktet står for, men heller på utbyggers premisser, vil troverdigheten kunne svekkes. Det at informantene ikke anser politikerne som makthavere, kan tolkes i den retning at de i mange sammenhenger ikke stoler på at de fremmer de verdiene



de er valgt inn på bakgrunn av. På en annen side sier den kommunale arealplanleggeren at beboere generelt “gir blanke i store utviklingstrekk, så lenge det ikke angår dem direkte” (29.01.13). Dette kan da være en indikasjon på at innbyggerne generelt stoler på politikerne og stiller seg likegyldige til de beslutningene som tas, så lenge de ikke selv berøres på en måte som tolkes negativ.

I Wøhnsis (2007) undersøkelse opplyser politikerne at de ofte blir kontaktet under planprosessene. Dette viser at aktører ser på henvendelser til politikere som en medvirkningskanal, der det er en uklar grense mellom lobbyisme og medvirkning (Falleth & Hanssen 2012). Falleth og Hanssen anser dette som en metode å “binde opp” politikerne på, noe ofte kun de ressurssterke aktørene har mulighet til. Den private utbyggeren innrømmer at de har kontakt med politikere, men sier samtidig at det ikke er med tanke på å få noen særbehandling:

**Privat utbygger:** “Vi har også jevnlig kontakt med politikere, men ikke sånn at det er planlagt. Det hvis det er noe vi lurer på, eller hvis vi har lyst til å informere om noe, så prater vi om det. Det gjør vi. Men det er ikke med tanke på at vi skal få noen enklere håndtering eller noe sånt, det er rett og slett bare gjensidig informasjon for å vite hvor vi er” (06.03.13).

Holms (2007) undersøkelse viser i likhet med Wøhnsis, at det er utbredt kontakt mellom politikere i kommunen og de private markedsaktørene, selv om den ikke er like stor som med administrasjonen. Undersøkelsen viser også det samme som min informant uttrykker; at de private aktørene tar kontakt med politikere hvis de vil legge frem egne synspunkter etc. I følge Holm er det de større aktørene som i hovedsak gjør dette, selv om det også forekommer at enkelte grunneiere kommer med innspill.

Kommunepolitikeren kommenterte rådmannens og ordførerens roller, personer han mener burde være de første man ser når man går inn i kommunehuset:

**Kommunepolitiker:** “Jeg tenker jo at, hvorfor skal rådmannen og ordføreren sitte oppe i sjette etasje? Burde ikke det være de to første folkene du så når du gikk inn døra her? Da hadde de vist at de var på samme nivå som innbyggerne på en måte. Jeg tror på et psykologisk plan at absolutt det hadde gjort seg”(05.11.12).

På en annen side inviterer ordføreren innbyggerne til “Ordførerens time” i Lillehammer bibliotek opptil et par ganger i måneden, med følgende beskrivelse: “*Er det noe du synes*

*burde ha vært gjort annerledes? Eller vil du rett og slett bare gi honnør for den jobben som gjøres? På biblioteket får du din egen samtale med ordføreren i noen minutter, før nestemann står for tur”<sup>11</sup>. I forhold til Arnsteins stige samsvarer dette etter min vurdering med “samråd”, som innebærer at innbyggerne blir oppmuntret til å dele sine innspill. Uten kombinasjon med andre medvirkningsformer vil sannsynligvis ikke slike innspill ha noen særlig innflytelse. Oppmøtet på disse “timene” har også vært veldig varierende i følge kommunepolitikeren (05.11.12), noe som kan reflektere informantenes inntrykk om at interessen for å medvirke generelt er lav hos befolkningen.*

Som Lillehammer kommune (2012) selv skriver i sin kommuneplan, er et mål at de “etiske verdiene skal holdes levende” (4) i de i utgangspunktet demokratiske prosessene. Politikernes største mulighet til å påvirke byutviklingen, foruten å behandle reguleringsplanforslagene, er i utarbeidelsen av de kommunale arealplanene. I denne sammenheng er det viktig å tenke på at de handler på vegne av de innbyggerne som har stemt på dem. De fleste innbyggere medvirker ikke på noen annen måte enn å stemme ved valg. Hvis arealplanene ikke fungerer som rammer for utviklingen, har også politikerne mistet mye av sin autoritet og mange innbyggere kan føle at deres medvirkningsmulighet i byutviklingen blir misbrukt. Når politikerne tar stilling til planer, må de overveie det Lundquist (1998) kaller demokrati og økonomiverdier. I følge Lundquist er det en økende trend at økonomiverdiene settes foran demokrati verdiene, noe som også kan tolkes å være tilfellet på Lillehammer, i alle fall i enkelte prosjekter. Undersøkelser utført av blant annet Falleth, Hanssen og Saglie (2008), peker på at rundt halvparten av politikerne føler seg bundet av de forhandlingene som gjøres mellom utbygger og administrasjon i forbindelse med reguleringsplaner, og en tredjedel føler seg bundet av forhåndskonferanser når planene skal vedtas. Mangelen på arenaer hvor politikere og lokalsamfunn kan delta tidlig i planprosessen, gjør at markedskrefter får en sterk definisjonsmakt der økonomiverdiene står i høysetet (Falleth & Hanssen 2012). Dette er noe jeg kommer tilbake til.

---

<sup>11</sup>Ordførerens time

<http://www.lillehammer.kommune.no/ordfoererens-time.5176437-172351.html> [06.03.2013]

### 5.1.2 Den kommunale arealplanleggeren

**Kommunal arealplanlegger:** “Rollen min som planlegger har helt klart forandret seg, styringen har blitt mer fragmentert. Når du tenker 20 år, jeg har vært her i 30. Altså, før hadde nok planene litt større autoritet, når du går 20 år tilbake, særlig hvis du går enda lenger tilbake, da hadde de altfor stor autoritet. Og før så drev kommunen mye mer egenplanlegging. Så det har skjedd veldig mye utvikling, nå blir planleggingen litt fragmentert fordi det gripes fatt i en og en bit” (29.01.13).

Som en følge av de nyliberale trendene innenfor byutviklingen har, som informanten forteller, den kommunale arealplanleggerens rolle endret seg. Arealplanleggeren må i økende grad veie den endimensjonale økonomiske tilnærmingen til planlegging i NPM, mot den flerdimensjonale planleggingsdialogen som er anbefalt i den kommunikative planleggingsideologien (Sager 2009). Å ha fokus på de rammebetingelsene kommunen har kommet frem til, er også et dilemma i forhandlinger med utbyggere og forslagsstillere. Det kan være vanskelig å ta hensyn til rammene, siden kommunen også er avhengig av private aktørers investeringer. Dette er et typisk dilemma som er fremtredende etter overgangen fra tradisjonell planlegging til en mer nettverksbasert planlegging, der det legges til rette for private investeringer:

**Kommunal arealplanlegger:** “Ja, vi må veie verdier opp mot hverandre. Det ene er å lage rammebetingelser som gjør det attraktivt for utbyggere å forsøke her, altså ta økonomisk risiko her i byen. På den andre siden er det å lage rammebetingelser som beskytter byens kvaliteter. Byen skal utvikle og forandre seg, men det er noen kvaliteter som man bør ta vare på. Miljø, trafikkmiljø, bomiljø, bygningsmiljø, bevaringshensyn, sikkerhetshensyn i forhold til barn, må ofte veies opp mot rammer som gjør det interessant å investere” (29.01.13).

I tillegg til å balansere disse verdiene, er det ansvaret til den kommunale arealplanleggeren å legge til rette for medvirkning fra andre aktører i deres behandling av en plan. Undersøkelser av Falleth, Hanssen og Saglie (2008) viser allikevel at kontakten mellom lokale samfunnsaktører og kommunale arealplanleggere er overraskende liten, sett i lys av fokuset på nettopp dette i planlitteraturen. En lokal samfunnsaktør mener allikevel at kontakten deres med arealplanleggerne og administrasjonen i Lillehammer kommune er relativt bra:

**Representant interesseorganisasjon #2:** “Vi har relativt god kontakt med kommuneadministrasjonen, og føler at våre synspunkter blir møtt med respekt da vi har gode kunnskaper om nærmiljøet. Men det er selvsagt både seirer og nederlag.., i utbyggingsaker mest nederlag!” (27.02.13).

Arealplanleggeren i kommunen er klar over hvilken rolle han har, og peker også på en vanskelig problemstilling:

**Kommunal arealplanlegger:** “Vårt ansvar for å involvere berørte, eller brukerne som det heter, er jo ufravikelig. Det er mulig når vi skal utvikle et lite boligprosjekt...brukerne er da...de eksisterer jo ikke enda, for vi vet jo ikke hvem som skal flytte inn der, men det er de som er rundt og det er de som har felles interesser; naturvernforbundet, turistforeningen etc. Det er vårt ansvar å involvere dem. Det er ufravikelig ansvar det der altså, men hvem er brukerne? Det er ikke lett liksom, når vi skal utvikle et boligområde i skogen, hvem er brukerne da? Det er ingen beboere i nærheten en gang” (29.01.13).

I slike tilfeller vil det for planleggeren være vanskelig å oppfylle PBLs ideal om en balansert og herredømmefri dialog (Habermas 1996, Holsen 2007), siden det ofte da kun er utbyggerne ønsker å involvere seg i denne dialogen. Spørsmålet er om arealplanleggerne kunne gjort mer for å “utvide horisonten” når det kommer til berørte eller brukere. Undersøkelsen til Falleth, Hanssen og Saglie (2008) viser at synet på de som oppfattes som berørte er snevert hos kommunale arealplanleggere. Dette kan da føre til at synspunktene til lokalsamfunnsinteresser ikke kommer frem i reguleringsaker. Informanten forteller videre at de må “hvile seg på kompetansemiljøer” for å få en vurdering av planene i slike situasjoner, der kun de mest åpenbare problemstillingene vurderes av fagfolk.

Undersøkelser av Olsen (2000, i Sager 2009) viser at de norske planleggerne er blant de som er mest skeptiske til private utbyggere. Denne holdningen indikerer skepsis til de nyliberale ideene om å overføre mer arealanvendelsesbeslutninger til private markeder. Samtidig er de skeptiske til at planleggeren selv skal utøve lobbyisme på forslag de mener er ugunstige, noe som kan ha sammenheng med at de norske planleggerne også, i følge undersøkelsen, er de som stiller seg mest positive til medvirkning i planprosessen. Den kommunale arealplanleggeren er innforstått med at det er de private aktørene og utbyggerne som sørger for byutviklingen, der deres oppgave blir å “styre” dem i den retningen som er ønsket av politikerne (29.01.13). Med andre ord har de kommunale planleggerne i Lillehammer kommune også en rolle der de gir lov- og prosedyreekspertise til private forslagsstillere (Sager 2009):

**Kommunal arealplanlegger:** “Ja, det blir en slags rolle som ekspert. Det hender jeg må handle mot egne planfaglige syn, litt mot verdier også. Man må gå med på visse ting. Men vi er absolutt ingen nikkedukker. Det er jo politikerne som er sjef og

politikerne kan ha gitt føringer som vi plikter å følge opp. Det skulle jo bare mangle, jeg ønsker jo ikke et samfunn der ikke folkevalgte byråkrater styrer. Jeg har tro på polisk styring, selv om det blir mye koko-avgjørelser fra sak til sak, men i det lange løp er det heldigvis slik” (29.01.13).

Informantene mine som representerer private markedsaktører, beskriver begge administrasjonen og den kommunale arealplanleggeren, som den største bremseklossen for utvikling i byen:

**Privat arealplanlegger:** “Hehe, den største bremseklossen er den motstridige saksbehandleren i kommunen det. Det er jo det. Det er ikke noe negativt nødvendigvis det, men det er jo...en saksbehandler har jo...eller administrasjonen har ganske stor påvirkningskraft i en sak, hvis de mener et prosjekt ikke passer inn” (26.02.13).

**Privat utbygger:** “Slik som det er i dag, altså, det som har vært den største bremseklossen...for å si det rett ut, det er noen enkeltpersoner i administrasjonen. For det er disse enkeltpersonene i administrasjonen som da sørger for at det ender i Miljøverndepartementet. Slik oppfatter jeg det. Og mellom administrasjonen og Miljøverndepartementet der er det ganske mange gode kontakter som du ikke ser sannsynligvis. Litt sånn uklare nettverk som du ikke har helt greie på. Det tror jeg” (06.03.13).

På samme måte kom også en tidligere ordfører i Lillehammer med krass kritikk av administrasjonen i en artikkel i GD:

**Tidligere ordfører:** “Det går uker og måneder for avklaringer som er av en slik karakter at det burde vært raskt å løse i et møte med utbygger. Resultatet er at det skaper usikkerhet, hvor utbygger blir i tvil om den videre fremdriften. Jeg mener de må sette seg ned og tenke gjennom hvordan de i større grad kan bli en medspiller for å løse sakene raskere. Kanskje er utrygghet noe av forklaringen på at det blir som det blir” (12.05.12).

Som et svar på kritikken, mener en leder i administrasjonen at utbyggerne må bli flinkere til å tilpasse reguleringsplanene etter de overordnede planene. Samtidig blir det påpekt at utbyggere ønsker forutsigbarhet, men arealplanleggerne opplever at de, i prosessen med å redegjøre for hva som er gjennomførbart og innenfor lovverket, blir oppfattet som “paragrafryttere” (GD 12.05.12). Grunnene til at administrasjonen oppfattes som bremsekloss kan være mange. Arealplanleggerens komplekse rolle kan ha noe av “skylden”, siden mange hensyn og interesser må ivaretas. Slik arealplanleggeren beskriver sin rolle, blir den som en kombinasjon av de to rollene Sager (2009) presenter. Samtidig som de skal fungere som ekspertise for forslagsstillere, vil de også følge den kommunikative planleggingsteoriens ideal

om en åpen planleggingsprosess i størst mulig grad. Vurderingen av planer og innspill tar tid, samtidig som det i mange tilfeller fører til at planer må endres eller forkastes, noe som iverksetter en ny prosess. Slik Holsen (2007) skriver, er oppfattelsen av effektivitet i plansystemet i stor grad avhengig av hvilken rolle aktørene har. Forslagsstillerne og utbyggere vil ofte gjerne ha en rask og forutsigbar planprosess, mens andre aktører gjerne vil ha en prosess som tar hensyn til allmennhetens oppfatninger og meninger.

Det at rollen til de kommunale arealplanleggerne har blitt så kompleks medfører, ifølge min informant, at de ikke har kapasitet til å være observante nok, noe som har ført til at det har “glippet” for dem tidligere. Informanten peker på at utbyggere bruker makt ved å si “at vi må gjøre det sånn, eller så blir det ikke noe av”, samtidig som de ofte har med seg politikere og andre aktører (produsentnettverk) som taler deres sak. Informanten forteller samtidig at det er et fåtall beboere som bryr seg (29.01.13). Alle disse faktorene kan føre til at økonomiverdiene får et “overtak” over demokrativerdiene (Lundquist 1998), og “tvilsomme” prosjekter slipper gjennom nåløyet, uten grundige refleksjoner og overveininger.

Om enkeltpersoner i administrasjonen utøver makt, slik den private utbyggeren påstår, har jeg ikke grunnlag til å vurdere, men utbyggeren mener “noen forfekter sine egne private synspunkter og ser ikke helt forskjell på hva de skal mene selv og hva kommunen skal mene” (06.03.13). Om tilfellet er at enkeltpersoner gjør dette, kan det spekuleres i om det er en konsekvens av avtaler, press etc. gjennom forhåndskonferanser og uformelle kanaler som ikke er tilgjengelige for innsyn (Agger 2005). Informanten mener administrasjonen har for mye makt, på den måten at de kan sørge for at planer kan ende i Miljøverndepartementet for endelig vedtak. Flere av de andre informantene reagerer også på at planer altfor lett går helt frem til departementet. I slike sammenhenger kan ofte lokalkunnskap og lokale verdier bli vektlagt annerledes, siden departementet sannsynligvis ikke har like mye kunnskap som lokale myndigheter. Samtidig vil flere aktører føle seg “hjelpeløse” siden beslutningen ikke fattes lokalt, i “kjente” omgivelser, der de kjenner kontaktmønstrene. Informanten støtter seg til en kommentar han hevder stammer fra en tidligere ordfører i Hamar kommune: “hvis jeg skulle hatt virkelig makt, så skulle jeg ikke vært ordfører, jeg skulle vært saksbehandler i departementet”.

Grunneieren er av den oppfatning at politikerne og de kommunale arealplanleggerne ofte har forskjellige syn i saker. Hans oppfatning er at arealplanleggerne er “godt inne i det” og

kanskje har et mer helhetlig syn på kommunens utvikling, siden de gjerne er ansatt over flere år og valgperioder (30.01.13). Grunneieren deler Eckersleys (1998) og Piersons (2000) “bekymring” om at tankegangen til politikere som sitter i valgperioder kan bli kortsiktig og mindre helhetlig, med tanke på beslutninger, kunnskap, ansvar og påvirkning. Mer formell makt til arealplanleggerne er urealistisk og hadde medført store demokratiske dilemmaer, siden de ikke er folkevalgte. Allikevel kunne kanskje et tettere samarbeid mellom arealplanleggerne og politikerne vært fruktbart, noe jeg også kommer tilbake til.

### 5.1.3. Den private arealplanleggeren

Et økende antall planleggere blir ansatt i konsulentselskaper, eiendomsselskaper og bedrifter. Hos disse markedsaktørene er naturlig at økonomiverdiene settes høyere enn demokratiske verdier, siden oppdragsgiverne deres er opptatt av profitt og effektivitet (Lundquist 1998):

**Espen:** “For oppdragsgiverne deres så er det kostnadseffektivitet og effektivitet ellers som står høyest på lista over det de ønsker?”

**Privat arealplanlegger:** “For en del så er det jo det tallet som det står to streker under som er viktige for en del av utbyggerne...det er jo helt klart. Det er det som er drivkrafta. Men så er det jo...så er det noen som har andre typer kvaliteter som de ligger til grunn da selvsagt. Men aller mest så er det økonomi” (26.02.13).

Informanten opplever at det kan oppstå press fra de private utbyggerne i forhold til det økonomiske aspektet. Videre mener han at de private arealplanleggerne har en mer kompleks rolle enn de kommunale, siden de må veie både allmennhetens og utbyggerens interesser mot hverandre, mens de kommunale kun kan ta hensyn til allmennheten. Dermed trosser han til en viss grad Lundquists (1998) påstander om at demokratiske verdier kun finnes i den offentlige sektoren. I forbindelse med dette kom den kommunale arealplanleggeren med en påstand om at de private arealplanleggerne kunne ha vanskeligheter med å beholde den faglige integriteten samtidig som de utfører et oppdrag for utbyggerne der kostnadseffektivitet og effektivitet ellers står i høysetet (29.01.13). Den private arealplanleggeren innrømmer at de kanskje “tøyer strikken litt lengre enn det offentlige gjør” (26.02.13). Allikevel påpeker han at de som fagpersoner blir forbundet med de prosjektene de gjennomfører, noe som vil bli husket i fremtiden. Derfor er det viktig for de private arealplanleggerne at de finner en balansegang mellom interessene, men som informanten sier: “Hvis vi legger veldig

begrensninger på en type utbygging, så vil jo ikke den utbyggeren komme tilbake igjen til oss”.

Nok en påstand den kommunale arealplanleggeren kom med, og som jeg tidligere har vært inne på, var at de private planleggerne og utbyggerne ofte ikke tar hensyn til de offentlige føringene i utarbeidelsen av reguleringsplaner. Informanten mener at de utvikler prosjekter uten å lese kommunens overordnede planer først, der de i etterkant prøver å “presse” de gjennom. Et av medlemmene i planutvalget har kjennskap til at produsentnettverk tøyer strikken med tanke på kommunens mål:

**Medlem planutvalg #1:** “Vi har noen saker, utbygging av boligområder, der de som vil selge tomter...de engasjerer noen for å gjøre prosjekt for seg. Og de prøver å presse kommunen så mye de kan i forhold til målene som er satt” (16.10.12).

Den private arealplanleggeren hadde følgende svar på den kommunale arealplanleggerens påstand:

**Privat arealplanlegger:** “Du har jo private aktører, både de som ikke forholder seg til overordnede planer og de som gjør det. Men så er det jo...slik i forhold til de profesjonelle aktørene...de forholder seg stort sett til kommuneplanen og overordnede planer. Det blir så...det er ofte tungt å få igjennom prosjekter som ikke er i samsvar med overordnede planer. Og da brukes mye tid og krever på det. Da skal det være et veldig godt prosjekt i tilfellet” (26.02.13).

Om noen av private planforslagene som sendes inn til kommunen i utgangspunktet ikke er tilpasset de offentlige planene og føringene, er det naturlig at behandlingen av disse også tar tid. Dette har kanskje ført til at de kommunale arealplanleggerne, noe ufortjent, har blitt beskrevet som bremseklosser. En dårlig tilpasset plan kan få lang behandlingstid og beslaglegge større ressurser enn tilfellet hadde vært om den var mer tilpasset. Som en konsekvens vil andre planer lide, der behandlingstiden kan bli lang, noe som igjen skaper frustrasjon. Den kommunale arealplanleggeren mener det er i saker der utbyggere søker dispensasjon fra de overordnede planene at det virkelige maktforholdet i arealplanleggingen viser seg:

**Kommunal arealplanlegger:** “Da finner vi ut hvem som har makta. Er det de som vil holde på føringene i planen, eller er det de som presser på og sier at “hvis ikke jeg får bygge en etasje til, så blir det bare ikke?” (29.01.13).



Informanten forteller videre at det er flere saker som har gjort han frustrert, men han vil ikke gå inn på enkeltsaker. Dette *kan* tolkes som at det i noen saker har blitt utøvd makt fra utbyggere som har alliert seg med politikere for å få dispensasjoner vedtatt. Det vil i så fall være et eksempel på hvordan produsentnettverk kan brukes til å få gjennom planer som i utgangspunktet ikke er i samsvar med de helhetlige planene (Heiberg 1999).

Dispensasjonssaker er i så måte en åpen konfrontasjon mellom de aktørene som vil forholde seg til de rammene som skal styre planleggingen, og de aktørene som søker å tøyse disse lengst mulig. I mange tilfeller vil da makten kunne styre over rasjonaliteten (Flyvbjerg 1991).

Når det gjelder uformell kontakt med politikere i planutvalget, sier den private arealplanleggeren at noen av hans kollegaer har dette, men min informant har ikke noe spesielt forhold til dem. Informanten påpeker at det er administrasjonen som er kontaktleddet i plansaker og de fungerer også som bindeledd videre til politikerne. Noe annet kan bli oppfattet som uryddig i følge informanten: “(...) da blir det uklare roller. Administrasjonen vil kunne bli usikker på når jeg snakker med dem og når jeg snakker med politikerne” (26.02.13).

I forbindelse med formell medvirkning og høring, forteller informanten at de følger forskriftene i PBL § 12-8 om oppstart av reguleringsplanarbeid (Miljøverndepartementet 2008):

**Privat arealplanlegger:** “Når vi starter et planarbeid, så varsler vi avisa og sender brev til de berørte om at nå starter vi et planarbeid. Innenfor et avgrenset område...vi viser hvor vi skal planlegge...da er det fire ukers høringsfrist på det. Det er standard. I litt mer kompliserte utbyggingsprosjekter så er det åpne møter i tillegg” (26.02.13).

Dette er, ifølge Falleth, Hanssen og Saglie (2008), et eksempel på den generelle holdningen til medvirkning hos private planforslagsstillere, der det legges liten vekt på medvirkning utover det som er lovpålagt. I forbindelse med informantens uttalelse skal det allikevel sies at åpne møter ikke er lovpålagt i PBL, så at det legges opp til dette i større utbyggingsprosjekter kan anses som positivt for medvirkningsmulighetene. Falleth, Hanssen og Saglie mener den lunkne holdningen til medvirkning kan være noe av årsaken til at disse aktørene i liten grad har tradisjoner for å verdsette medvirkning, der markedslogikken (økonomiverdiene) settes høyere. En større involvering av interesser (enn kun de fysisk berørte) i planprosessen kan føre til det som forslagsstilleren sannsynligvis vil anse som nedsatt effektivitet. Rower og

Frewer (2000) påpeker at effektivitet er vanskelig å definere når det gjelder medvirkning, men som Holsen (2007) skriver, er de private forslagsstillerne sjelden interesserte i å involvere mer enn akkurat de partene som er nødvendige for å få gjennomført en plan, kanskje i en tro om at dette gjør prosessen raskere. Den private arealplanleggeren er klar på at de i noen tilfeller må ta hensyn til innspill og at den unnlattelse av dette kan få konsekvenser:

**Privat arealplanlegger:** “Det er klart, vår jobb er å hjelpe utbygger gjennom behandlinger så smidig som mulig. Det betyr at vi må ta noen hensyn noen ganger. Hvis vi ikke tar hensyn til protester og innsigelser så får vi en veldig kronglete vei. Da tar det veldig lang tid og det koster mye. Så det er både interesse for at vi vil ha en god plan, men at det faktisk tar mye...veldig mye lengre tid” (26.02.13).

Mobraaten (2010) påpeker at utbyggerne ofte gjør seg selv en bjørnetjeneste ved å ikke inkludere medvirkning fra starten av, siden medvirkningen sannsynligvis vil dukke opp igjen i senere faser av prosessen. Følelsen av å ikke bli inkludert tidlig, vil kanskje føre til at viljen for å “ødelegge” for utbygger blir enda større enn den var i utgangspunktet. Konflikter kan skyves under teppet, men de blir ikke borte og vil dukke opp igjen.

## 5.2 Medvirkning i tidlig planutformingsfase

Den tidlige planutformingsfasen strekker seg fra ideen oppstår til kommunen mottar et formelt planforslag (Falleth 2012). I følge bl.a. Jensen (2004) skal governance og nettverksstyring kunne gjøre planleggingen mer demokratisk, med mer folkelig kontroll og fri dialog mellom aktører. PBL § 5-1 påpeker at “enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning” (Miljøverndepartementet 2008). I praksis er likevel grunn til å tro at det fortoner seg litt annerledes, allerede fra et tidlig stadium i planprosessen. Falleth, Hanssen og Saglie (2008) påpeker at mange av de private planene er allerede godt utviklet før innbyggere formelt har noen mulighet til å påvirke dem. Den private utbyggeren bekrefter at de kan jobbe mye med planene før de sendes inn til kommunen:

**Privat utbygger:** “Hvis vi baserer oss på en kommuneplan som er ganske ny, da kan vi komme til å dra den ganske langt og gjøre ganske mye prosjektering, før vi liksom presenterer det for kommunen. I en vanlig sak så skal du ha oppstartmøte og litt slike ting med kommunen, men vi pleier som regel å prosjektere ganske mye for kommunen ser det, for vi lager mange ideer selv før presentasjonen. Slik gjør vi det, men vi kan også ofte si at...det kanskje ikke er helt lurt bestandig. Så om vi tror at det

er et område der det er veldig stor usikkerhet, eller der vi er klar over at det vil komme opp ganske konfliktfylte spørsmål, da prøver vi å få avklart det uten å planlegge særlig mye” (06.03.13).

Det er ofte i dette stadiet av planutformingen at grunnlaget for prosjektet legges, og det kan være vanskelig for andre aktører å ha nevneverdig innflytelse på den endelige planen i senere deler av planprosessen. Denne praksisen beskriver Falleth, Hanssen og Saglie (2010) som et av de største dilemmaene ved den nyliberale trenden innen planlegging. Som informanten sier, så vil utbyggere ha presentasjoner og møter med kommunen. “Vi tar et oppstartmøte, og så skjer det et samarbeid, så ender det med at de kommer med et forslag”, forklarer arealplanleggeren i kommunen (29.01.13). I dialogen mellom de to partene kan rammene og grunnlaget for planen legges. For utbyggere er denne forhandlingsfasen spesielt viktig, for å unngå et usikkert utfall i en prosess der de har mye penger involvert (Nordahl 2008, i Falleth, Hanssen & Saglie 2010). En av representantene fra interesseorganisasjonene mener dette er betenkelig:

**Representant interesseorganisasjon #1:** “Jeg tror nok at jeg generelt kan si at vi involveres for seint, planene er jo stort sett ferdig når vi får dem til høring første gangen og jeg tror også at det er mye som foregår...liksom mellom investorer og utbyggere og grunneiere og sånne som sitter og tegner detaljer og bygg og sånt på forhånd. Og så leverer de liksom et ferdig produkt til de i planutvalget, politikerne i kommunen altså. Så det skal liksom være lett for politikerne å si ja til det da. Da er mye fastlåst allerede og der er jo dumt og betenkelig.” (26.02.13).

Det er flere aktører som deler denne oppfattelsen:

**Beboer #1:** “Jeg tror at kapitalinteresser noen ganger får for stor makt. Forarbeid til utbyggingsplaner koster mye penger, derfor kan det i noen tilfeller virke som at det er for seint "å snu" når det kommer til behandling i kommunen” (15.03.13).

**Leserinnlegg Byavisa:** “Vi mener også det er av stor betydning med fokus på hvordan frivillige organisasjoner på både regionalt og lokalt nivå kan involveres bedre og tidligere i planarbeid i fylket og kommunene” (12.08.12).

Det at det sjelden legges opp til medvirkning i de tidlige uformelle fasene, utover det som er lovpålagt, fører til at andre aktørers handlingsmønster kan bli reaktivt. Mønsteret blir nødvendigvis slik, siden arbeidet med planene allerede er godt underveis i det de lovpålagte medvirkningskanalene (varsel om oppstart, høring, klage) åpnes.

Mobraaten (2010, 82) hadde samme erfaringer i sin undersøkelse av medvirkningsmulighetene i forbindelse med en reguleringsplan i Oslo, der det også ble uttrykt

frustrasjon over at planer var “fastlåste” allerede fra et tidlig stadium. I den grad utbyggerne tilrettelegger for medvirkning er det ofte til deres egen fordel, for eksempel med tanke på å forbedre eller tilpasse en aktuell plan. Den private utbyggeren forteller at de for eksempel kan kjøpe tjenester fra konsulentfirmaer, arkitekter etc. (06.03.13). I slike tilfeller kan det være snakk om partnerskap mellom private aktører, slik at utbyggerne sikrer seg kunnskap og ekspertise som styrker deres sak i planprosessen. Dette samsvarer med Holsens (2007) påstand om at andre aktører kun involveres tidlig i private planer så fremt det øker mulighetene for at planen realiseres. De demokratiske problemene dette fører med seg er at disse tidlige fasene av planutformingen er lukket for allmenheten og folkevalgte politikere, der de ikke har noen formell rolle.

### 5.2.1 Partnerskap - politisk stivhengighet?

Samarbeid på kryss av det offentlige og private, kan etter en stund utarte seg til å bli mer eller mindre formelle partnerskap mellom aktørene, der det kan oppstå et slags tillitsforhold mellom partene (offentlig-privat partnerskap) (Bovaird & Tizard 2009, Busch 2011). Pierre og Peters (2008) anser slike partnerskap som “selve symbolet på moderne styring” (25).

Partnerskap kan ses på som en underkategori av produsentnettverk, med en mer intens samarbeidsform (Aars, Fimreite & Homme 2004). Partnerskap er i større grad formaliserte og forpliktende, mens nettverkene har løsere forbindelser. I planprosessen er det de uformelle møtene mellom private aktører og kommunen som ofte legger grunnlaget for dette. Arealplanleggeren i kommunen var ikke selv klar over hva begrepet innebærer, men etter en forklaring var han i alle fall klar på at de har tett samarbeid med private aktører (29.01.13).

Politisk stivhengighet i de offentlig-private partnerskapene er en utfordring, siden møtene og avtalene gjort mellom utbygger og administrasjonen kan legge føringer for hvordan politikerne skal behandle saken (Falleth, Hanssen & Saglie 2008). Arealplanleggeren i kommunen bekrefter at dette er en aktuell problemstilling:

**Kommunal arealplanlegger:** “Stivhengighet er et dilemma. Vi blir for gode "busser" og særlig i en kardedomme by som denne, så er vi liksom veldig gode "busser". Og vi presses, jeg har hatt noen saker der jeg synes kommunen har gitt etter. Men det er ikke så lett. Uansett, når vi har skjont at vi er blitt enige med utbygger, at vi kommer ikke nærmere hverandre, da presenterer vi det for politikerne. Da får de endelig bestemme” (29.01.13).

Som arealplanleggeren er inne på, vil det i en relativt liten by som Lillehammer være relativt få private aktører, slik at de samme offentlig og private aktørene vil omgås relativt ofte. Dette kan føre til at det oppstår en “vennementalitet”. En konsekvens av dette kan være at nye private aktører vil føle det vanskelig å få gjennomslag i saker der de kjemper mot andre etablerte aktører (Garnåsjordet 2000).

Dilemmaet politikerne står ovenfor, er om de skal stå opp for sine egne og partiets verdier, eller de skal støtte planforslaget fra administrasjon og utbygger, hvis det trosser disse verdiene. Jo mer prestisje det ligger i planen, jo større vil dilemmaet være for politikerne. Dette utfordrer demokrati verdiene (Lundquist 1998) og kan være med på å redusere andre aktørers muligheter til å påvirke utfallet av reguleringsplanene. Som jeg tidligere har vært inne på, kan lokalpolitikere være de eneste “støttespillerne” innbyggere har med tanke på å få innflytelse i endelige planvedtak. Dersom politikerne føler seg bundet av forhåndskonferansene og planforslaget administrasjon og utbygger har kommet frem til, vil andre aktørers “stemmer” ikke bli hørt gjennom politikerne. Pierson (2000) påpeker at aktører ofte har utviklet strategier tilpasset de forholdene de møter i planprosessen, gjennom at de har lært av tidligere erfaringer. De vet med andre ord hvilke knapper de skal trykke på, noe som blant annet kan være gjennom kontakten med politikere:

**Medlem planutvalg #2:** “Hvis du har en utbygger som har masse kompetanse og har konsulenter som er veldig dyktige, så er det klart at det fører til på en måte at man lettere kunne få gjennomslag, nettopp fordi de vet akkurat hva de skal gjøre og hvordan man skal tilpasse en sak. Så betyr det jo selvsagt at de som da har store investorer, som har store ressurser, og når de kommer med prosjekter, det er klart at det da er en slags makt, de kan legge press, slik at det blir lettere at de slipper gjennom med sine prosjekter. Siden de har vist at de kan realisere prosjektene sine. Det er ikke dermed sagt at vi gir etter for det, men det er jo klart det at det er forsøkt å utøve makt på den måten. Og det må jo vi være bevisst på” (23.10.12).

Det er de kommunale arealplanleggerne som har det demokratiske ansvaret med å bringe politikere inn i de delene av planprosessen der det kreves deltakelse av dem. Den kommunale arealplanleggeren forteller at mesteparten av tiden deres går til saksbehandling, med presentasjon av private forslag til politikerne. Informanten betegner dette som deres “hovedprodukt” (29.01.13). I forbindelse med dette kreves det en god del interaksjon mellom det politiske og administrative. Den kommunale arealplanleggeren antyder at de med fordel kunne hatt mer kontakt med politikerne:

**Kommunal arealplanlegger:** “Lederen i planutvalget har mer eller mindre ukentlige møter med vår leder, som er innstillingsmyndigheten vår til planutvalget i mange saker. Dette gjøres for å holde hverandre informert, men vi får også av og til forskjellige telefoner fra de andre som vil ha informasjon om hva som skjer. Det skjer også, men for sjelden. Jeg skulle gjerne ønske at politikerne kunne tatt mer kontakt utenom møtene. Og det er jo så mye papirer, vi må jo begrense utsending til politikerne, så sier vi at "vi legger ved dette, men så finnes det andre utredninger slik og slik, og de kan du få om du spør om det". Utrykte vedlegg som det heter. Det skjer nesten aldri at politikere ber om å få tilsendt et utrykt vedlegg. Nei, så det er møter, befaringer og julebord at vi har kontakt med politikerne utenom møtene” (29.01.13).

Den relativt beskjedne kontakten som oppleves mellom politikere og arealplanleggerne, kan antyde det Garnåsjordet (2000) beskriver det som en “kortslutning” i planleggingen, der utbyggere tar direkte kontakt med politikere for å “binde dem opp” i forbindelse med planer. Arealplanleggerens vurdering av planer i slike tilfeller vektlegges da i liten grad, siden det uansett er politikerne som tar de endelige beslutningene. Informantene gir likevel ikke inntrykk av at det forekommer “kortslutninger” på den måten han beskriver. Utbyggere kan legge press på politikerne, men ikke i den grad at arealplanleggerens rolle presses ut og sidestilles. Om det forekommer “kortslutninger”, er det i større grad ved at arealplanleggerne og utbyggere utvikler planer som politikerne ikke “tør” å si nei til. Dette kan settes i sammenheng med de prosjektene jeg nevnte tidligere, der flere prosjektet har “glippet” gjennom.

### 5.3 Medvirkning i formell planfase

Den formelle planfasen starter i det øyeblikket privat initierte planforslag oversendes til kommunen, og omfatter prosessen der administrasjonen tilrettelegger de innsendte planene for politisk vurdering, samt den politiske beslutningsprosessen som følger (Falleth 2012). I denne prosessen er det formelle plankrav knyttet til høring og offentlig ettersyn, samt offentliggjøring av politisk vedtak, jamfør PBL § 5-2, § 12-10 og § 12-12 (Miljøverndepartementet 2008). I Lillehammer kommune blir reguleringsplaner som er til offentlig ettersyn gjort tilgjengelig for allmennheten på kommunens nettsider og på servicetorget i kommunehuset<sup>12</sup>. I dette kapitlet skal jeg se på hvordan forskjellige aktører

---

<sup>12</sup> Høringer  
<http://www.lillehammer.kommune.no/hoeringer.192818.no.html> [25.04.13]

opplever at det offentlige ettersynet fungerer, utfordringer knyttet til medvirkning og tiltak som kan føre til økt medvirkning, interesse og engasjement.

### 5.3.1 Formelle høringsuttalelser og uformelle kanaler

Undersøkelsen til Falleth, Hanssen og Saglie (2008) viser at formelle høringsuttalelser er den dominerende kontaktformen under det offentlige ettersynet, og det sjelden at det legges opp til medvirkningsformer utover dette (57). Den kommunale planleggeren sier brev også er den dominerende medvirkningsformen i Lillehammer kommune:

**Espen:** “Hva slags type medvirkning er vanlig fra aktører”?

**Kommunal arealplanlegger:** “Brev. Vi kunngjør jo planoppstart, vi kunngjør offentlig ettersyn, også er det mulighet til å klage etter det endelige vedtaket. Og folk skriver brev, det er det vanligste, det hender også at folk ringer og ber om en samtale. Veldig konstruktivt, men også tidkrevende, men det er også vanlig” (29.01.13).

Selv om brev er den formen for medvirkning som er mest vanlig, ga flere av informantene uttrykk for at de ikke alltid anser formelle høringsuttalelser som tilstrekkelige til å kunne påvirke planprosessen. En grunneier sa blant annet at: “Jeg tror man liksom må bedrive litt sånn lobbyvirksomhet for å komme gjennom. Det er vel sånn i det meste, hvis man tør å si det” (30.01.13). Høringsuttalelser kommer ikke lenger opp enn til trinn fire på Arnsteins (1969) medvirkningsstige. Høring kan ses på som en form for “samråd”, der deltakerne har mulighet til å komme med forslag og ideer, uten noen garanti for at det tas hensyn til innspillene. I Rowe og Frewers (2000) undersøkelse blir høringer (som “*public hearings*”, tabell 6) blant annet ansett for å ha lav representasjon, lav andel av uavhengige deltakere og moderat innflytelse på endelig vedtak. På bakgrunn av dette er det naturlig at aktører tyr til uformelle kanaler for å få sine meninger hørt av politikere og planadministrasjon. Samtidig er det ikke alle aktører som benytter seg av, eller er klar over at de har, denne muligheten. Den private arealplanleggeren mener uformell kontakt, sammen med et godt nettverk, er viktig for å kunne ha innflytelse i planprosessen:

**Espen:** “Har noen aktører større mulighet enn andre til å få sin stemme hørt”?

**Privat arealplanlegger:** “Det er de som er gode på dialog og formidling, også er det de som har..jeg tror også nettverk har en del å bety, mange kommuner, også Lillehammer, er jo en liten kommune, og det er jo på en måte..det å få kommunisert prosjektet inn litt utenom saksgangen, det er nok viktig tror jeg” (26.02.13).

Dette kan ytterligere forsterke den “skjevheten” i medvirkningen som Martin (2009) beskriver, der de som “trenger” å bli hørt, overkjøres av de ressurssterke aktørene, som ofte vet hvilke knapper de skal trykke på (Pierson 2000). Lav representasjon og få uavhengige deltakere kan relateres til det Garnåsjordet (2000) kaller en institusjonalisering av planprosessen, der se samme aktørene går igjen. Dette medfører at de som engasjerer seg, ikke vil representere befolkningen som en helhet. Det vil i følge Pløger (2001, 2012) være umulig å inkludere alle aktører og interesser i en planprosess, og Amdam (2012) mener fokuset må heller være på være oppmerksomme på hvem som inkluderes og hvem som ekskluderes. Planutvalget virker å ta hensyn til denne problemstillingen, ved at de inviterer aktører inn i medvirkningsprosessen slik at de kan bli hørt:

**Medlem planutvalg #2:** “Det er helt klart veldig mange, både enkeltpersoner og organisasjoner som kommer med uttalelser og vi leser absolutt alt og hører på alt, og av til så inviterer vi også inn noen. For det er veldig viktig at den lille mann får samme mulighet til å uttrykke seg om sine synspunkter som de store aktørene. Jeg oppfatter at det offentlige har ganske stor innflytelsesgrad, du kan si at når vi får innspill, når vi sitter og leser og i saksoppfølginga, så blir alle innspill kommentert. Slik at de blir vektlagt” (23.10.12).

Det at “den lille mann” får innspillene sine vektlagt, er ikke nødvendigvis det samme som at han får innflytelse på den endelige planen. Falleth, Hanssen og Saglies (2008) undersøkelse viser riktignok at politikere føler seg bundet av både innspill og henvendelser fra lokalsamfunnet, men samtidig føler de seg også bundet av forhåndskonferansene og møtene mellom utbygger og planadministrasjon. Dermed kan lokalsamfunnets innspill komme til kort. For at innspill og henvendelser skal stå sterkere mot argumentene fra utbyggere deres produsentnettverk, er et viktig virkemiddel å danne protestnettverk (Fimreite, Medalen & Aars 2005). Spesielt for velforeninger og interesseorganisasjoner kan disse være av stor betydning:

**Representant interesseorganisasjon #1:** “Vi prøver å bygge allianser hver gang vi engasjerer oss. Vi er så små, så vi har liten innflytelse og prøver derfor å komme på lag med andre som har samme interesser. Hvis vi er flere så har vi større påvirkningsmuligheter” (26.02.13).

Informanten forteller at de sender kopi av egne høringsuttalelser til fylkesmannen, i håp om å få de på laget. Fylkesmannen har som kjent innsigelsesmyndighet. Videre sier informanten at en metode å ha “stand” der folk ferdes, for å kunne engasjere innbyggerne i deres sak. Det er viktig for slike aktører å bli så store og få så mange ressurspersoner og støttespillere som



mulig i ryggen. Informanten viser som eksempel til en reguleringsplan der organisasjonen engasjerte seg. I den aktuelle saken fikk de bistand fra en advokat som bidro med et oppsett med kritiske spørsmål som skulle stilles til planadministrasjonen. Informanten mener de kritiske spørsmålene var med på å vri saken til deres fordel og planen ble forkastet. Eksempelet viser hvor viktig det er å ha ressurssterke taleføre personer som har kjennskap og kunnskap til lover og prosedyrer, kombinert med den lokalkunnskapen organisasjonen har fra før. Produsentnettverkene består i hovedsak av ressurssterke aktører, og da sier det seg selv at også protestnettverkene er avhengig av dette for å få nok “tyngde” til å ha innflytelse i de fleste sammenhenger. Spesielt hos interesseorganisasjoner, som gjerne engasjerer seg i flere saker, vil det være krevende å få innflytelse gjennom de uformelle kanalene uten disse ressurspersonene. Dette er imidlertid et krevende arbeid som krever tid:

**Representant interesseorganisasjon #1:** “Vi burde helt sikkert hatt mye mer..vært mye mer kjent med lokalpolitikere, hatt mer samarbeid og snakka mer med dem og sånn. Men igjen er det et tidsspørsmål” (26.02.13).

Dette gjelder spesielt frem til organisasjonene har opparbeidet seg et nettverk av politikere og aktører de mener de kan ha innflytelse over (Fimreite, Medalen & Aars 2005). De to beboerinformantene var også av den oppfatning av at “mannen i gata” vil ha problemer med å få innflytelse i de formelle medvirkningskanalene:

**Beboer #2:** “Jeg tror “menigmann” har problemer med å få reell innflytelse. Han må ha tyngde i form av penger eller en “dreven” talsperson”. Det er de med ressurser til å følge med, holde seg oppdatert og som har dyktige talspersoner som har størst mulighet for medvirkning” (15.03.13).

I Mobraatens (2010) undersøkelse viste det seg at det var helt avgjørende for reguleringsplanens utfall at “aksjonsgruppa” hadde planfaglig kompetanse, samtidig som de hadde kontakter inne i bystyret. Denne kompetansen og kontakten gjorde at reguleringsplanen ble revurdert. Også dette eksempelet viser hvor viktig det er for protestnettverk og aktører å ha ressurssterke personer i ryggen.

En annen kanal aktører kan skaffe seg tilhengere på, er gjennom å avertere sitt syn i avisa. Media har blitt en svært viktig aktør for å få saker på dagsorden, siden disse har et direkte talerør til store deler av befolkningen. Studier av blant annet Hanssen og Winsvold (2008) (i Falleth, Hanssen & Saglie 2008) viser at det er i lokalavisene den offentlige debatten rundt reguleringsplaner først og fremst foregår. Mediene er både viktig i sammenheng med å

offentliggjøre opplysninger om planer og også som en kommunikasjonskanal i forbindelse med reguleringsplanprosesser. Wøhns (2007) undersøkelse viser at aviser oftest fokuserer på konfliktdimensjoner i planer, og i liten grad generell informasjon om dem. I den sammenheng mener kommunepolitikerer media også i større grad bør fokusere på “hyggelige” saker:

**Kommunepolitiker:** “Jeg kan jo kanskje si at det er lettest å få engasjement hvis det er konfliktsaker som kommer opp. Altså samfunnet vårt har jo blitt sånn, også media har blitt sånn at det som er konflikter, det dyrkes og skaper overskrifter. Og media er også tilsynelatende, etter mitt skjønn, for lite opptatt av de gode sakene” (05.11.12).

Det er konfliktsakene som engasjerer, og problemet med debatter som følger slike saker, i følge en av mine informanter, er at det raskt utarter seg til en arena for drittsslenging og ubegrunnede beskyldninger. Informanten forteller om en opplevelse i forbindelse med en diskusjon i GD:

**Representant interesseorganisasjon #2:** “Noen ganger prøver motparten å latterliggjøre oss og henge oss ut liksom. Ja, rett og slett altså. Vi skrev om en sak i avisa, og da kom det et sånt motinnlegg hvor de prøvde å latterliggjøre oss, rett og slett. Og det synes jeg er dårlig gjort av GD å ta inn...altså avisene skal skape en arena for debatt og da bør det være saklig og på bakgrunn av forskning og sånn. Vi skal ikke drive med synsing eller personforfølgelse eller noe sånt, vi skal være helt saklig. Alt skal kunne dokumenteres og være etterrettelig” (27.02.13).

I slike tilfeller kan fokuset bli dratt bort fra selve diskusjonen rundt en plan. Aktørene kan komme til å gå i en posisjon der de er mer opptatt av å forsvare egne verdier og holdninger enn å komme med konstruktive innlegg (Garnåsjordet 2000).

### 5.3.2 Møter og klager

Informantene forteller at det er vanlig å arrangere møter i de litt større sakene. Dette gjelder spesielt i saker der det er stor sannsynlighet for interessekonflikter. Både kommunen og forslagsstiller kan arrangere dette, der det ofte skilles mellom rene presentasjonsmøter og andre typer møter. Presentasjonsmøtene skal kunne gi de fremmøtte en ide om hvordan et prosjekt vil fremstå, og kan virke oppklarende for utenforstående. Flere av informantene mener at prosjekter på slike møter ofte blir fremstilt med pomp og prakt, for å kunne påvirke de som er skeptiske i riktig retning sett fra utbyggerens side. På Arnsteins (1969) skala vil dette være en blanding mellom “manipulasjon” og “terapi”, der andre aktører kan bli konvertert til å tro at et prosjekt er positivt, selv om det kanskje i utgangspunktet ikke er det for dem. Andre typer møter skal i større grad fungere som en medvirkningskanal, men

informantene mener det ikke fungerer slik. Den kommunale arealplanleggeren mener “så store forsamlinger er informasjon til den vanlige mann i gata, det er ikke kommunikasjon” (29.01.13). Dermed vil heller ikke møtene i kommunens regi ikke komme lenger opp enn til trinn tre i Arnsteins stige, som tilsvarer nettopp, “informasjon”. Den private utbyggerens erfaring er at det ofte er de samme aktørene som deltar på de forskjellige formene for møter:

**Privat utbygger:** “Vi har jo deltatt i sånne presentasjonsmøter, men det er jo stort sett de samme som kommer der. Det blir veldig ensidig. Det er de samme som deltar der, som deltar på møtene i Lillehammer næringsforum<sup>13</sup>. Det deltar bestandig en hel del politikere som har meninger, så deltar det noen fra administrasjonen i kommunen, så er det litt sånn til og fra med sånne som oss. Og jeg må samtidig si at jeg rett som det er i planutvalget og hører på hva de foretar seg og litt sånn borti der, men det er jo aldri noen andre der. Bortsett fra de som har en sak eller noe sånt. Og det...jeg tror det rett og slett det skyldes at det her er ganske vanskelig å få tak i det her for hvermannsen” (06.03.13).

Den kommunale arealplanleggeren mener møtene deres blir et “forum for de taleføre, der de som pleier å dominere ikke nødvendigvis representerer den vanlige mann i gata, men heller konsulenter, investorer og taleføre intellektuelle” (29.01.13). Uttalelsen samsvarer med det Martin (2009) peker på, at de få som engasjerer seg, sjelden vil representere befolkningen som helhet. I følge informanten, kan det samme sies om møtene i planutvalget. Det Holsen (2007) betegner som “andre parter”; berørte, interesseorganisasjoner og befolkningen generelt, er tynt representert. Dette kan igjen beskrives som en institusjonalisering av planprosessen, (Garnåsjordet 2000) der de samme aktørene går igjen. En av representantene fra interesseorganisasjonene antyder at tonen på møtene heller ikke alltid er like god:

**Espen:** “Føler du dere blir møtt med respekt på møtene”?

**Representant interesseorganisasjon #1:** “Ja, av det offentlige så. I forhold til kommunen, fylkesmannen eller fylkespolitikere, så ja absolutt. Men ikke blant private eller næringslivet. Det er mye penger involvert og hvis det er noe som ikke er så populært...så er vi liksom festbremsene da” (26.02.13).

I den grad “andre parter” deltar på møter, forteller informanten at det ofte blir dem mot “røkla”, generelt sett betyr dette produsentnettverk mot protestnettverk. Produsentnettverkene har som regel har en overvekt av taleføre, noe som ofte gjør at protestnettverkene, også i

---

<sup>13</sup>Lillehammer Næringsforum er etablert som et faglig forum for bedriftsledere og møteplass mellom næringsliv og offentlige/politiske miljøer. Det arrangeres tema- og medlemsmøter flere ganger i året og er også en forankringsplass for fellestiltak for næringsliv/bedrifter.  
<http://www.lillehammer.no/index.php?cat=285607> [15.04.13]

denne areaen, ofte vil gå i en slags forsvarsposisjon med tanke på egne interesser, og fokuset vil fort kunne dras bort fra forhandlinger rundt planen. Situasjonen blir slik at aktørene fremstår som “vaktbikkjer” for egne interesser (Mäntysalo, Saglie & Cars 2011).

I følge den kommunale arealplanleggeren prøver kommunen i tillegg å arrangere “åpent kontor” i litt “spesielle” saker. Her sitter, i følge informanten, planleggerne med papirer og kart, og aktører kan komme innom for en samtale under 4 øyne. Den kommunale arealplanleggeren forteller at dette er veldig ressurskrevende, samtidig som oppmøtet ikke alltid er veldig bra (29.01.13). Dette er noe som igjen som kan tolkes dit at det generelt er lader interesse for å engasjere seg i medvirkningsprosessene i kommunen.

Når det gjelder klager, viser undersøkelsen til Falleth, Hanssen og Saglie (2008) viser at det er et økende antall planvedtak som blir påklaget. Undersøkelsen viser at det i hovedsak er naboer og beboerforeninger som klager. Klager kan ses på som en formell medvirkningsmulighet, men siden muligheten kommer så sent i prosessen er også sjansene for å få innflytelse svært liten. Arealplanleggeren i kommunen mener det er en overdreven tro på klagefasen:

**Kommunal arealplanlegger:** “Det finnes dessverre en overdreven tro på mulighetene i klagefasen. Det burde vi egentlig hatt lov til å si, men det er så vanskelig. Vi burde si til folk at det å klage på realitetene som du har gitt merknad om tidligere i prosessen, kan du egentlig glemme. Det er viktig å være våken når du får greie på at det planlegges i nærheten av deg. Da er viktig å være våken, men hvis du ikke er våken og lar toget gå, da har du en veldig dårlig sak. Og det er brutalt. Det er veldig utilgivelig å ikke skjønne at nå skjer det noe, det er det. (29.01.13).

Det økende antallet klager kan ha en sammenheng med at beboere ikke “skjønner” at noe skjer, nærmest før gravemaskinen står utenfor huset deres. Flere av informantene uttrykker også at den generelle interessen for planlegging er lav. Det lave engasjementet og den lave interessen for medvirkning i planprosessen er noe jeg nå vil drøfte.

## 5.4 utfordringer knyttet til medvirkning

Miljøverndepartementet (2011) skriver at medvirkning blant annet kan “fremme kreativitet i planleggingen og gjøre planleggingen bedre” (15) og at dette igjen kan føre til besparelse av både tid og ressurser. Fiskaa (2005) hevder at offentlig deltakelse må ses på som en motvekt mot nyliberalismens krefter. I tillegg skriver Lillehammer kommune i samfunnsdelen av kommuneplanen at en strategi for et sterkt lokaldemokrati er å “stimulere til engasjement og debatt” (Lillehammer kommune 2006, 4). Inntrykket informantene gir, tyder på at beboerne i

Lillehammer kommune i liten grad engasjerer seg i saker som ikke angår dem direkte. En beboer sa blant annet at han engasjerer seg antakeligvis kun hvis det planlegges eller skjer utbygging i nabolaget eller nærområdet (beboer #2 15.03.13). Dermed vil det i mange reguleringsplaner kunne bli en overvekt av utbyggingsinteresser, der motvekten mangler. Motvekten kan finnes i politikerne, men de kan ofte være “bundet opp” fra et tidlig stadium eller bli påvirket under planprosessen av utbyggere (Falleth & Hanssen 2012). Den private arealplanleggeren tror for kompliserte planer og en hektisk hverdag er andre grunner til at flere ikke engasjerer seg:

**Espen:** “Har du noen formening om hvorfor ikke flere i befolkningen engasjerer seg”?

**Privat arealplanlegger:** “Jeg tror at det er for komplisert, og hverdagen er slik at du har mer enn nok med de tingene du driver med uansett tror jeg. Du skal kjenne det på kroppen før du engasjerer deg. Det tror jeg” (26.02.13).

Flere av informantene deler dette synet; planene er kompliserte og folk har generelt ikke tid til å følge med i prosessen. Inntrykket er at det er stort sett i konfliktsaker som media omtaler at det genereres stor interesse. En informant mener grunnen til litt laber interesse rett og slett er at vi har det ganske godt (kommunepolitiker (05.11.12)). Den private utbyggeren antyder i tillegg at mange i befolkningen velger den enkleste løsningen, noe i følge han er å kritisere i ettertid:

**Privat utbygger:** “Liten interesse tror jeg rett og slett...skyldes at det er ganske vanskelig å få ta i det her for hvermannsen. Det er det. Hvis du er ung og er aktiv i det her, så skjønner du det og får tak i det, men det jo masse mennesker som ikke...de bryr seg nok ikke i det hele tatt heller. Så vil de ha en mulighet til å komme og kritisere når det er ferdig da, for da skjønnte du det ikke...visste ikke. Det er lettvinnet det” (06.03.13).

En gjennomgående oppfattelse av planprosessen blant informantene er at prosessen og planene rett og slett er for vanskelig å skjønne for den vanlige beboer. Dette forhindrer mange aktører fra å engasjere seg, og prosessene blir dermed dominert av ressurspersoner og taleføre som har kompetanse og mulighet til å sette seg inn i det:

**Representant interesseorganisasjon #1:** “Det er mange planer som er utrolig komplisert for vanlige folk å skjønne rett og slett. Det er det bare, for meg hvert fall, jeg greier ikke å sette meg inn i rett og slett. Jeg kan ikke bruke så mye tid, som det ville tatt, å virkelig forstått noen av disse planene” (26.02.13).

Det er først etter vedtak og i klagefasen at befolkningen “skjønner” at det skjer noe, og da er det som regel for sent å medvirke. De to uavhengige beboerne jeg snakket med er begge av den oppfatning av at det er altfor dårlig opplyst om hvordan befolkningen kan få sin stemme hørt:

**Espen:** “Er det noen strukturhindringer som gjør det vanskelig?”

**Beboer #1:** “Mangel på innsikt på hva jeg kan gjøre for å være med på for å påvirke prosesser. Når og hvordan”.

**Beboer #2:** “Det er et problem at slike prosesser er langvarige og framstår som kompliserte. Det er vanskelig for “menigmann” å følge med på”. (15.03.13).

Informantene er ganske samstemte i sin beskrivelse av at planprosessen er altfor komplisert og utilgjengelig for de som ikke har generell kunnskap om den. Dette kan tolkes dithen at kommunen har utfordringer, både med tanke på å gjøre planene, og prosessene mer tilgjengelige for folk flest. Slik situasjonen er i dag, gir de fleste informantene et bilde der henholdsvis demokratiargumentene til Holsen (2000) og demokrativerdiene til Lundquist (1998) blir vektlagt i liten grad. Man kan stille seg spørsmålet om hvordan kommunen skal kunne “kjennetegnes med et sterkt lokaldemokrati” (Lillehammer kommune 2006) dersom planer og prosjekter er så kompliserte at befolkningen ikke skjønner dem, samtidig som det er forvirring rundt hvordan og når man kan medvirke. En annen utfordring er, i følge den kommunale arealplanleggeren, at enkeltelementer fort “koker bort i den store gryta” (29.01.13) når det gjelder større reguleringsplaner. En konsekvens av dette kan være at beboere ikke klar over omfanget til planer, og skjønner ikke at det angår dem før det er for sent å medvirke. Informanter reagerer også på kommunen ikke har et “ordentlig system” med tanke på registrering av innspill og merknader. En informant uttrykker at “jeg tror mange føler som meg, at du rett og slett blir glemt” (grunneier 30.01.13).

#### **5.4.1 Forslag til tiltak for økt medvirkning, interesse og engasjement**

På bakgrunn av de utfordringene som er gjort rede for over, følger en oversikt over aktuelle tiltak som kan føre til økt medvirkning, interesse og engasjement i planprosessen.

## Tidligere involvering

Jeg har tidligere pekt på at informanter mener de blir inkludert for sent i planprosessen, der forhåndskonferansene og møtene mellom utbygger og kommunen er lukket for innsyn. Møtene gir en uklar fremstilling av rolle- og ansvarsfordeling, og de som ønsker å medvirke vil kunne bli forvirret allerede fra dette stadiet (Bovaird & Tizard 2009). Et tiltak kan være å åpne denne prosessen opp, slik at den informasjonen som utveksles mellom aktørene blir tilgjengelig for allmennheten, for eksempel gjennom kommunens nettsider. Dette vil gi informasjon til de aktørene som søker det, og medfører at de får kjennskap til planen på et tidlig tidspunkt. Grunneieren mener et digitalt saksarkiveringssystem ala “Saksinnsyn” for Oslo kommune<sup>14</sup> kunne luket bort mye frustrasjon og forvirring, samt gitt en mer ryddig planprosess allerede fra tidlig planutformingsfase (30.01.13). Informantene i undersøkelsen til Schmidt m.fl. (2011) uttrykker ønske om at berørte parter varsles umiddelbart når planinitiativ sendes inn. I likhet med dem mener den private arealplanleggeren i min undersøkelse at det kunne vært et krav om åpne informasjonsmøter i tidlig planfase, siden disse møtene kan gjøre det lettere for befolkningen å forstå prosjekter og planer, enn hvis de kun foreligger på papir (29.01.13).

En informant foreslo konkret at det burde opprettes referansegrupper som burde få innsyn i private planer så fort de kommer på kommunens bord (representant interesseorganisasjon #1 26.02.13). Dette kan ses på som en utvidet form for de “kompetansemiljøene” den kommunale arealplanleggeren omtalte tidligere (29.01.13). I disse referansegruppene mener informanten det kunne sitte arkitekter, representanter fra forskjellige interesseorganisasjoner, politikere etc., som kunne diskutert planen mellom seg og kommet med uttalelser. En fordel med slike grupper kan være at grunnleggende kilder til konflikt blir avklart på et tidlig tidspunkt og at man kunne få en mer helhetlig og gjennomtenkt byutvikling. En “dypere” medvirkningsprosess vil kunne føre til mer gunstige løsninger (Fiskaa 2005, Wøhni 2007 og Miljøverndepartementet 2011), siden interesseorganisasjoner og lokale foreninger har ofte større kunnskapsgrunnlag om aktuelle områder enn forslagsstillere og lokale myndigheter (Irvin & Stansbury 2004). Ordningen kunne også ført til større grad av medvirkning av de gruppene som krever spesiell tilrettelegging. Dette kan føre til en forhandlingsform som er mer i henhold til Habermas’ (1996) ideal om en herredømmefri dialog mellom aktører. Samtidig kunne man unngått problemer med stivhengighet og “oppbinding” av politikere

---

<sup>14</sup> *Saksinnsyn for plan- og byggesaker i Oslo kommune gir informasjon om etatens saker*  
<http://web102881.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/main.asp> [29.04.13]

(Falleth & Hanssen 2012). Demokrativerdiene og demokratiargumentene hadde også blitt vektlagt i større grad, og på et tidligere tidspunkt (Lundquist 1998, Holsen 2007).

På dette stadiet kunne også statlige og regionale innsigelsesorganer inkluderes, slik at deres standpunkter kan bli avklart så tidlig som mulig. Dette kan forhindre at planene ferdiggjøres før innsigelsene kommer, noe som blir ansett som et problem hos enkelte aktører (GD 23.07.12). Forslaget samsvarer også med Burnheims (1996) anmodning om større andel av “ekspertuttalelser” i utarbeidelsen av reguleringsplaner. Videre vil en slik fremgangsmåte også kunne ta høyde for noen av de utfordringene Eckersley (1998) anser som aktuelle, med økt samsvar mellom beslutningstakere, kunnskapshavere, de som har ansvaret for beslutningene og de berøres av planen.

På en annen side mener Flyvbjerg og Richardson (2002) at det er meningsløst å operere med en oppfatning av rasjonalitet der maktperspektivet ikke er tilstede. Samtidig mener Mouffe (2000) og Hillier (2002) at målet om å oppnå enighet mellom aktører kan skjule maktrelasjonene og det kan føre til at de profesjonelle bedømmelsene mister sin autoritet (Martin 2009). Day (1997) påpeker også at planleggingen ikke kan la seg dominere av medvirkningsprosesser, men at man må finne en balanse mellom de byråkratiske og demokratiske prosessene.

På bakgrunn av dette bør arealplanleggeren skape en arena der konflikter håndteres, og ikke skjules eller neglisjeres. Aktørene kan ses på som “kreative spillere”, der de i fellesskap og kommer frem til et resultat. Arealplanleggeren må legge til rette for informasjonsutveksling, kommunikasjon og forhandlinger, der planleggeren belyser forskjellene mellom aktørene, noe som skal øke mulighetene for å komme frem til en plan som er tilfredsstillende for flest mulig aktører. Samtidig må arealplanleggeren “filtrere” ut de krav og påstander som anses som ubegrunnede. (Mäntysalo, Saglie & Cars 2011). En slik rolle samsvarer med det Sager (2009) beskriver som arealplanleggerens rolle nummer “2”, der det kommunikative planleggingsidealet står sterkt.

Det kan også argumenteres for at en slik tilnærming vil kunne gjøre planprosessen tregere og dyrere på bakgrunn av at flere aktører får medvirke (Irvin & Stansbury 2004).

Effektivitetsargumentet til Holsen (2000) kan dermed bli svekket. På en annen side vil eventuelle konflikter bli tatt hånd på et tidlig stadium, noe som sannsynligvis vil gjøre prosessen både mer kostnadseffektiv og effektiv generelt i senere faser. Ideelt sett vil medvirkning på denne måten kunne samsvare med “representasjon” i Arnsteins (1969) stige, der innspill og ideer fra aktører har en viss tyngde, men er det politikerne som har endelig



beslutningsmakt. I henhold til Rowe og Frewers (2000) undersøkelse kan metoden anses som en form for “*consensus conference*” (tabell 6), som karakteriseres som en metode som blant annet gir tidlig involvering, moderat representativitet, variabel innflytelse, høy ressurstilgjengelighet og moderat til høy kostnadseffektivitet.

Schmidt m.fl. (2011) mener det arbeidet som blir gjort i forbindelse med slike referansegrupper kan kobles til informasjonsmøter eller folkemøter som arrangeres på kveldstid. De mener at planer som utvikles i samarbeid med referansegrupper kan stimulere til økt engasjement og interesse, i motsetning til hvis det kun var utbygger som sto bak planen.

### **Engasjement på prinsipielt nivå**

En av politikerne i planutvalget mener at aktører bør engasjeres på et mer prinsipielt nivå, og at fokuset i dag er for mye på enkeltsakene:

**Espen:** “Kunne flere engasjert seg? Hvorfor gjør ikke flere det?”

**Medlem planutvalg #2:** “Jeg tror på en måte at flere kunne engasjert seg på et prinsipielt nivå. Nå er det sånn at det går veldig mye på enkeltsaker og jeg tror på en måte at det kunne vært klokt hvis vi så enda mer på et prinsipielt nivå. Jeg tenker hvis vi skal se på Lillehammer, så mener jeg vi må se på hvordan vi skal jobbe med å ivareta det vi vil ivareta og hvordan vi skal jobbe med utvikling av det vi vil utvikle. Hvordan skal vi få sammenheng i det her? For det føler jeg vi ikke helt klarer nå, nettopp fordi vi ser på enkeltprosjekter. Det å bli enda flinkere til å initiere på mer overordnede nivå, prinsipielt nivå, mener jeg vi burde gjøre” (23.10.13).

Synspunktet kan tolkes som et “stikk” til den nyliberale utviklingen, med økt fragmentert, privatinitert utbygging og mindre fokus på oversiktsplanlegging. Det kan hevdes at dagens demokrati og den fragmenterte utbyggingen ofte ikke tar hensyn til den overordnede utviklingen av områder og konsekvensene for fremtiden (Burnheim 1996, Eckersley 1998). Det å engasjere befolkning og aktører i større grad når det kommer til utarbeidelse av helhetlige planer vil kunne føre til mer “kontrollerte” reguleringsplaner, som gir større forutsigbarhet når det kommer til både planlegging og medvirkning. De vil kunne gjøre at flere kunne se helheten i planleggingen, og ikke bare stykkevis og delt, slik det ofte blir av reguleringsplaner. Klarere rammer og retningslinjer kan settes i sammenheng med en mer meta-orientert governance (styring av nettverk, Røiseland & Vabo 2008), noe som vil kunne gjøre planleggingssituasjonen mer oversiktlig og lettere å forstå for alle involverte aktører. De politisk vedtatte overordnede planene skal allerede nå fungere som et styringsverktøy som

kan utgjøre rammebetingelsene for den markedsbaserte byplanleggingen, men andre studier har vist at kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner sjelden fungerer slik (Falleth, Hanssen & Saglie 2008). Nordahl (2006 i Falleth, Hanssen & Saglie 2008) hevder at “det først og fremst er forhandlingene mellom planadministrasjon og utbyggere som legger rammene for den faktiske byutviklingen, i mindre grad de overordnede planene” (94).

### **Pedagogiske utfordringer**

Flere av informantene mener at den generelle interessen for *miljøet* er for liten i befolkningen til at de blir engasjert. Hvis den generelle interessen og bevisstheten for miljøet blir høyere, vil også engasjementet og interessen for reguleringsplaner kunne bli større, mener de. En form for bevisstgjøring vil kanskje kunne føre til at flere ønsker å medvirke. I sammenheng med dette, er det en gjennomgående enighet blant informantene om at også *tid* er en viktig faktor for at ikke flere engasjerer seg. Den tiden og det arbeidet som kreves for å sette seg inn i planer er for stor til at interessen og engasjementet blir betydelig og “verdt” investeringen.

Informantene mener også at kunnskapen om selve planprosessen er for liten, og at det kan være noe av grunnen til at aktørers handlingsmønster blir reaktivt. Dette kan ses i sammenheng med at befolkningen kan ha vanskeligheter med å tolke og forstå planer, noe som gjør at “skjevheten” i medvirkningen blir stor (Irvin & Stansbury 2004, Martin 2009). Det store rommet for lokal tolkning i forbindelse med medvirkningsbestemmelsene i PBL (Falleth, Hanssen & Saglie 2010) kan være noe av grunnen til at flere av informantene uttrykker at de ikke vet *når* og *hvordan* de skal kunne medvirke i prosessen. Tydeligere retningslinjer og rammer for dette fra *kommunens* side kan gjøre prosessen mer oversiktlig og overkommelig for “menigmann”, og dermed bidra til en mer “balansert” medvirkning, der demokrativertiene (Lundquist 1998) blir ivaretatt i større grad.

Den kommunale arealplanleggeren mener økt pedagogisk og journalistisk kompetanse hos dem kunne vært fordelaktig på den måten at de “kunne slått større opp “ i planer som angår “hvermannsen” (29.01.13). Dette kunne vært et virkemiddel for å generere større forståelse, interesse og engasjement, siden befolkningen får mulighet til å forstå planer og prosesser i større grad. Informanten meddeler imidlertid at dette ikke er så lett:

**Kommunal arealplanlegger:** “Men vi blir så utmatta av bare juridiske snurrepiperier og har ikke energi igjen til å presentere ting på en helt annen måte, slik at det som teller kommer frem for folk. En ting er at vi er for dårlige pedagoger og skriver for kronglete. Vi har jo en informasjonskonsulent, som kunne hjelpe oss mer med å få

frem tingene, men da må du også ha faglig innsikt, for å finne ut hva som egentlig er det folkelige interessante og ikke bare det juridiske” (29.01.13).

Flere av informantene klager på at karttegnningene som er vedlagt planer i det offentlige ettersynet enten er altfor kompliserte, eller dekker over for små områder, slik at det er vanskelig å se på helheten i planforslaget. Den private utbyggeren mener at det burde lages fysiske modeller av hele Lillehammer, der befolkningen fysisk får visualisert hvordan eventuelle planer vil påvirke områder (06.03.13). Dette mener han burde være et krav i tilknytning til planer, slik at alle kan se hvilke konsekvenser planene kan ha. På den måten ville det alltid være en oppdatert modell av Lillehammer, som folk kunne studere. Dette ville være pedagogisk viktig, på den måten at befolkningen vil ha større muligheter for å forstå en fysisk visualisering. På en annen side vil dette sannsynligvis kreve en del økonomiske ressurser siden modellen må oppdateres kontinuerlig.

### **Økt kontakt mellom politikere og kommunale arealplanleggere**

Videre etterlyser den kommunale arealplanleggeren mer kontakt med politikerne i planutvalget (29.01.13). Økt kontakt mellom disse, særlig fra tidlig planutformingsfase, kan være fordelaktig på den måten at den “lukkede” prosessen mellom arealplanleggere og utbyggere blir mer åpen for innsyn fra politikerne. Dette kan være fruktbart på den måten at planer i større grad styres i politisk ønsket retning i en tidlig fase, spesielt siden de overordnede planene ser ut til å ha mistet noe av sin autoritet. Informanten forteller også at de, i sammenheng med bearbeiding av planer, ofte har såkalte “utrykte vedlegg”, som politikerne sjelden ber om å få tilsendt. Hvis politikerne i større grad hadde bedt om å få disse, kunne kanskje beslutningene de tar bli mer nyanserte og demokratiske, siden de da må vurdere flere alternativer og verdier enn de som er presentert i den opprinnelige planen. Spesielt i planer der “brukerne” ikke er enkle å definere, vil disse utredningene i det minste kunne gi et mer nyansert beslutningsgrunnlag. På en annen side har sannsynligvis ikke politikerne kapasitet nok til å undersøke alle rapporter og vedleggene forbundet med en sak. Arealplanleggeren har derfor her en uhyre viktig jobb med å bidra til at politikerne kan foreta gode demokratiske beslutninger med det materialet de får.

## **Mer moderne metoder**

En av forutsetningene med NPM-reformer er at det offentlige skal drives mer som private bedrifter, der forskjellen mellom offentlig og privat sektor skal være minst mulig (Haug m.fl. 2007). Kommunen skal yte service til innbyggerne og ikke omvendt (Jensen 2004, tabell 1). Flere av informantene har gitt inntrykk av at dette ikke helt er tilfellet. De gir inntrykk av at det har blitt mindre helhetlig og forutsigbar planlegging, der oppleves at det har skjedd en slags avdemokratisering i den form av at markedskrefter har fått mye makt, og andre aktører ofte er rådville om hvordan de skal få innflytelse i planer. Dette har skjedd som en følge av at den offentlige sektoren har blitt et organisatorisk “virrvarr” (grunneier 30.01.13).

Dunleavy et. al. (2005) mener at det teknologiske fokuset i samfunnet har ført til endringer som gjør NPM-reformene utdatert. En gradvis overgang til en mer “*Digital Era Governance*” (DEG) – inspirert offentlig sektor, vil kanskje kunne forandre planleggingssituasjonen, med større fokus på synergier, sammenhenger og helhet, samt økt bruk av IKT (herunder internett og digitale medier). Dette kan gi en større forståelse for de overordnede rammene for byutviklingen og planleggingen generelt, der mulighetene for medvirkning kan bli definert på en bedre og mer moderne måte. En større tilrettelegging for medvirkning gjennom sosiale medier og på kommunens hjemmeside kan føre til at større deler av befolkningen, spesielt unge, får opp bevisstheten, interessen og engasjementet rundt planleggingen i kommunen. Som jeg tidligere gjorde rede for, legges det opp til omfattende metoder for medvirkning i utarbeidelsen av den nye samfunnsdelen til kommuneplanen. Metodene det er lagt opp til her, kan brukes som en inspirasjon til hvordan medvirkning også kan fungere i mindre, private reguleringsplaner i fremtiden.

## **Andre forslag**

Kommunepolitikeren mener at de kunne vært flinkere til å holde kommunestyremøter rundt omkring i byen (05.11.12). I dag blir møtene kun holdt i kommunestyresalen. Ved at de for eksempel ble arrangert på skoler o.l., kunne “dørstokkmila” bli overkommelig for større deler av befolkningen, siden møtet skjer på et sted de kjenner i utgangspunktet. Samme informant foreslo også (som tidligere nevnt) at sentrale personer og politikere i kommunen burde være lettere tilgjengelig for befolkningen i kommunehuset. Ved å plassere møter og politikere på samme “plan” som innbyggerne, kan veien for mange innbyggere bli kortere med tanke på å komme i dialog. Dette vil kanskje kunne utligne noe av den “fordelen” markedsaktørene har i

forhold til medvirkning og lobbyisme rettet mot politikerne, der disse aktørene gjerne har tilpassede metoder for dette som ikke andre aktører har (Pierson 2000).

En av representantene fra interesseorganisasjonene mener at høringsfristen på saker er for kort, spesielt i saker som blir lagt ut til høring rett før ferier. Dette forminsker muligheten for medvirkning på den måten at mange aktører ikke har mulighet til å bruke store deler av ferien til å sette seg inn i kompliserte planer og kart, og samtidig skrive høringsuttalelser. Fristen økte fra minst 4 til minst 6 uker i forbindelse med den nye PBL (§ 12-10, Miljøverndepartementet 2008). Et tiltak i denne forbindelse kan være å forlenge høringsfristen på reguleringsplaner der høringstiden går over feriedager/ferieuker.

En av beboerne foreslo at kommunen kunne deles opp i to administrative enheter, nord og sør, noe som kunne skape mer engasjement og interesse rundt saker, siden sakene blir “filtrert” (13.03.13). Dette vil kreve flere ressurser hos kommunen, men samtidig ville drøftingene kunne bli mer konkrete og fruktbare. I forbindelse med fortettingsprosjektet i den nordre bydelen, har kommunen invitert til “verkstedssamlinger”, som “tar sikte på å klargjøre felles mål, utfordringer og muligheter for planområdet”<sup>15</sup>. Dette kan være et steg mot en slik organisering som informanten beskriver.

---

<sup>15</sup> *Din mening om nordre bydel*  
<http://www.lillehammer.kommune.no/din-mening-om-nordre-bydel.5180461-187324.html> [10.05.13]

## 6. Dilemmaet mellom vern og utvikling

Gjennom arbeidet med denne oppgaven er dilemmaet mellom vern og utbygging noe som har engasjert informantene i stor grad. I Norge er konfliktdimensjonen i forvaltningen hovedsakelig knyttet til hvordan områder skal utnyttes. Lillehammer har, med sin gamle bybebyggelse og mange jordbruksarealer rundt bykjernen, et økende dilemma relatert til vern og utvikling, der miljøforvaltningens tre aspekter; bruk, bevaring og fordeling er sentrale (Benjaminsen & Svarstad 2010):

**Medlem planutvalg #2:** “Det er hele tida et spørsmål om hva vi skal verne og hva som skal utvikles. Særlig i en by som Lillehammer er dette en kjempeviktig diskusjon” (23.10.13).

### 6.1 Generelle utfordringer

I dilemmaet mellom vern og utvikling, “skvises” arealplanleggere og politikere mellom ulike interesser. I løpet av en valgperiode vil det i en presskommune som Lillehammer, oppstå reguleringsplaner som gjør at politikere må gjøre vanskelige valg på vegne av befolkningen. I Lillehammer kommune er det en utbredt enighet om at den gamle trehusbebyggelsen i bykjernen må ivaretas. Dette gjelder både fasader ut mot byens gågate, men også bevaring av bakgårder og enkelthus. Samtidig er det konflikter rundt hvordan jordbruksarealer rundt byen skal utnyttes (kommunepolitiker 08.11.12).

Lillehammer kommune har gått fra å være en industriby til å bli et senter for idrett og utdanning. Idrett, spesielt vinteridrett, er en viktig del av byens identitet. Idrettsarrangementer innebærer så stor deltakelse, at det krever mye tilretteleggelse i form av brede traseer, for sykler, ski, etc. Dette medfører en tilpasning av natur i form av blant annet rulleskiløype, sykkeltraseer, parkeringsplasser og tilretteleggelse av infrastruktur. Bruk av byens nærområder til friluftsliv og idrett, fører til et dilemma som omfatter i hvor grad det skal tilrettelegges for slike aktiviteter. I den sammenheng må det tas stilling til hvor grensa for tilrettelegging skal gå. I forbindelse med dette mener den kommunale arealplanleggeren at det er viktig å veie bruk, vern og fordeling opp mot hverandre, slik at det tilpasses ulike brukergrupper i best mulig grad (29.01.13).

Den ene representanten fra en interesseorganisasjon mener kommunen bør innføre en restriktiv og absolutt markalov som fratruk utbyggere muligheten til å gjennomføre planforslag

(26.02.13). Det har i kommunen lenge vært diskutert hvorvidt byen bør ha en markagrense, der liene rundt byen skal fungere som en grønnsoner (medlem planutvalg #2 23.10.12). Byen er svært nær friluftsområder, og i fremtiden vil det bli et dilemma hvorvidt om disse områdene må bygges ut. Dette har allerede blitt et konfliktområde, hvor enkelte større utbyggere har fått gjennomført sine prosjekter<sup>1617</sup>, mens andre mindre grunneiere har fått avslag (GD 25.08.11). Fra et politisk økologisk perspektiv kan dette tolkes som en svakhet i demokratiet slik Eckersley (1998) ser det, hvor systemet favoriserer organisasjoner og bedrifter med egeninteresser og mye ressurser, på bekostning av aktører med mindre ressurser. Videre vil de sosiale strukturene ha mye å si når det kommer til slike saker, der større utbyggere gjerne har mer formelle og uformelle kontaktnettverk, som muliggjør deres handlinger (Blaikie & Brookfield 1987, Benjaminsen & Svarstad 2010). Benjaminsen & Svarstad mener dette er en form for maktutøvelse.

I følge arealplanleggeren i kommunen, har det i mange år vært en “floskel” at ting skal bevares gjennom bruk, samtidig som myndighetene har lite penger å bidra med til de som får et dyrere objekt å eie (29.01.13). Dette gir forskjellig disponering av areal, som kan oppfattes som urettferdig for de som eier arealene, enten det er jordareal eller bygningsareal (Salvesen m.fl. 2011). En annen utfordring for aktører som ønsker å bygge ut, er at kommunens planer ofte oppfattes som for generelle, der store områder legges inn i samme arealformålskategori. “Det ble en sånn diger hatt som de bare la over hele området...da var de ferdige med det”, uttrykker grunneieren i fortvilelse over kommunens planer (30.01.13). Informanten mener i sammenheng med dette at kommunen har vært for lite velvillig innstilt til aktører som ønsker å skape verdier, også tilknyttet verneobjekter. Det er viktig å påpeke at informanten her mener områder som ikke er inkludert i Lillehammer kommunes reguleringsplan for sentrum<sup>18</sup>, som har en detaljert klassifisering av arealer.

Å finne balansen mellom vern og utvikling er i følge kommunepolitikerens vanskelig: “man skal ta tilbørlig hensyn til miljøet, og samtidig legge til rette for en fornuftig utnyttning av arealer” (08.11.13). Uttalelsen kan settes i sammenheng med utfordringene Campbell (1996) viser til i sin triangel, som påpeker de interessene planleggere og beslutningstakere må ta stilling til (figur 1). Informanten mener det er “store muligheter for fortetting i byens

---

<sup>16</sup> *Lillehammer Panorama*  
<http://lillehammerpanorama.no/> [03.05.13]

<sup>17</sup> *Ersgaard*  
<http://www.ersgaard.no/> [03.05.13]

<sup>18</sup> *Reguleringsplan for sentrum*  
<http://www.lillehammer.kommune.no/reguleringsplan-for-sentrum.4943244-191521.html> [06.06.13]

bakgårder og at en mer liberal holdning til byggehøyder må drøftes”. Dette er flere av informantene enige i. En restriktiv holdning til byggehøyder, vil kunne på sikt føre til at byutviklingen spres utover, og kan føre til sideeffekter som økt trafikk og redusert miljøkvalitet.

Den nåværende kommuneplanens arealdel (2012 – 2016) har fortetting som et grunnprinsipp for byutviklingen i kommunen. Noen av informantene uttrykker bekymring med tanke på at en fortetting kan redusere innbyggernes fysiske aktivitet, samtidig som mulighetene for en daglig stressreducerende opplevelse av natur blir borte. Områdene rundt Lillehammer er godt egnet for fysisk aktivitet og opplevelse av natur, men mange har sannsynligvis ikke tid eller mulighet til å dra ut av bykjernen for å oppleve dette i en hektisk hverdag. Uttalelser tidligere i oppgaven har vist at beboere stort sett kun engasjerer seg i planprosesser om det angår dem direkte, og derfor vil en byutvikling basert på fortetting sannsynligvis føre til store reaksjoner hos beboere og grunneiere. I forbindelse med dette er det derfor viktig at de inkluderes åpent i prosessen fra et tidlig stadium, slik at de er med på å forvalte det landskapet de bor i. Dette kan føre til økt samsvar mellom de som tar beslutningene og de som blir påvirket av dem (Eckersley 1998).

Man kan stille spørsmål om fortetting kun er et byfenomen, eller om også arealer utenfor byens kjerne burde utnyttes på en bedre måte. På en side vil dette kunne avlaste presset på bynære strøk. På en annen side vil dette medføre mer trafikkavvikling, som er lite bærekraftig. En av representantene fra interesseorganisasjonene påpeker at fortetting i sentrum og arealeffektiv bebyggelse er den beste måten å imøtekomme fremtiden på, der ivaretagelse av matjorda er vesentlig (26.02.13). Sett fra et ressurs- og miljøperspektiv er dette viktig, men i planleggingen må også andre verdier tas med i beregningen. Her strebes det igjen etter en utvikling som er “grønn, lønnsom og rettferdig”, jamfør Campbells (1996) triangel (figur 1).

Kommunens overordnede planer og dokumenter skal angi retninger for hvor mye som skal bygges ut og hva som skal bevares innenfor kommunenes grenser (medlem planutvalg #2 23.10.12). Rammebetingelsene skal i følge informanten tilrettelegges slik at næringslivet skal gis mulighet for både å etablere og utvikle seg på en forutsigbar måte. Informanten forteller videre om utfordringen kommunen har vedrørende innsigelser fra innsigelsesorganer, som effektivt kan sette en stopper for tiltenkt utvikling i kommunen. Den private utbyggeren mener det er på sin plass med restriksjoner og rammer for utviklingen, men etterlyser langsiktighet og helhetlig tenkning i kommunens planer og viser til godt utarbeidede og



tilpassede reguleringsplaner som allikevel blir forkastet. I den saken informanten viser til, mener han vern ble brukt som et virkemiddel for å stoppe utbygging, noe som viser hvor sterkt verneinteressene står i kommunen. “Kunnskap, drivere, penger og vilje” var i følge informanten ikke nok til å få gjennomslag, og han mener vern betyr “alt” for kommunen (06.03.13). I dette tilfellet tok riktignok et vedtak i departementet ikke hensyn til kommunens egne overordnede planer, noe som igjen førte til frustrasjon på grunn av uforutsigbarhet. Mye av denne uforutsigbarheten kunne vært luket unna om innsigelsesmyndighetene hadde deltatt på et tidligere stadium i planprosessen. Dette er også et av tiltakene Asplan Viak (2012) har foreslått for kommunene i undersøkelsen *“Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre”* for å redusere antall innsigelser; (1) ta ansvaret som arealplanmyndighet, (2) skape rom for lokal utvikling gjennom en aktiv arealpolitikk, (3) anvende de tidlige samhandlingsrutinene med berørte myndigheter og bruke planfaglige råd og (4) kvalitetssikre arealplaner før de legges ut til høring og offentlig ettersyn.

## **6.2 Bygningsvern**

Den overordnede holdningen til kommunen er at verneverdige bygninger skal kunne utnyttes i forbindelse med utbygginger, som et blikkfang, miljøelement og funksjonelt element, i følge den kommunale arealplanleggeren (29.01.13). En mulighet informanten forklarer er at man kan bevare fasaden, og samtidig utnytte bakareal og bakenforliggende høyder, som ikke vil forringe fasaden. Holdningen er i samsvar Campbells (1996) rollebeskrivelse, at planleggerne skal oppmuntre til løsninger som fremmer et bærekraftig syn på fremtiden.

Holdningen fører i mange sammenhenger til konflikter, siden utbyggingsinteresser ofte ikke er av samme oppfatning. De vil gjerne benytte det aktuelle arealet til det fulle, uten hensyn til bygningens form og fasader. Den kommunale arealplanleggeren etterlyser større kreativitet hos utbyggerne når det kommer til slike problemstillinger. Den private utbyggeren er i utgangspunktet av samme oppfatning, og mener bevaring av gamle bygninger er nødvendig for at bymiljøet i små byer som Lillehammer skal kunne bevares (06.03.13). Han mener de vil ha en verdi i fremtiden, der de sikrer byidentiteten i en tid med rivende utvikling. En by må representere et mangfold, både av mennesker, bygninger, gammelt, nytt, farger, aktiviteter, kombinert med muligheter for å finne ro. På en annen side mener informanten samtidig at

verneverdige bygninger som er så godt som felleferdige burde rives slik at arealet kan utnyttet på en annen måte.

Som et eksempel på dette, kan jeg vise til det såkalte "kattehuset" som er en vernet bygning vegg-i-vegg med et av byens større hoteller (bilde 2). "Lillehammers styggeste hus eies av en rik mann... Etter at husene ble fredet, vil han la dem stå til de ramler ned av seg selv" lyder ingressen i en artikkel i GD<sup>19</sup>. Konflikten er et resultat av at vernevedtak ble fattet etter at utbyggeren hadde investert i enkeltbygninger i hotellets nærområde, med tanke på utbygging. "Dette er et resultat av å bli stoppet av vern. Det er ikke noe hyggelig, men enten får jeg lov til å rive og rydde plass til å utvide hotellet, eller så blir de stående til de detter ned av seg selv", sier huseieren til GD. En annen utfordring her, som det kommer frem av artikkelen, er at når bygningene eventuelt faller sammen, er eieren pålagt å bygge noe som er så likt det gamle som mulig. I dette tilfellet lå ikke verneinteressen hos kommunen, men hos departementet. Igjen et eksempel på at kommunens egne overordnede planer ikke ga forutsigbarhet for utbyggeren.



Bilde 2: "Kattehuset" på Lillehammer. Kilde: Jon Bernt Høigård /gd.no.

---

<sup>19</sup> Rik manns usle rønne  
<http://www.gd.no/nyheter/article6347656.ece> [03.05.13]

Overnevnte sak er et levende eksempel på en strid mellom verneinteresser og utbyggingsinteresser. Samtidig er det et tilfelle som viser en konflikt som finnes i Campbells (1996) triangel, med interessekonflikter mellom eiendom, utvikling og ressurser. Det grunnleggende spørsmålet, i følge Campbell, er konflikten mellom økonomisk utbytte og vern for økologiens og fremtidens beste. Dette er også et eksempel på hva Holsen (2007) skriver om fortetting i byer, der planleggingen har blitt mer fragmentert og mindre helhetlig, som følge av privat engasjement. Eksempelet viser også tydelig det Eckersley (1998) hevder er et problem i dagens demokratiske teori og praksis, der det er lite samsvar mellom de som tar beslutninger, de som har den relevante kunnskapen, de som har ansvaret for beslutningene og de som påvirkes av dem.

I kommuneplanen er fortetting satt som ett av hovedprinsippene for byens utvikling, men slik situasjonen er nå vil bygningsvern kunne hindre fortetting og utvikling i bykjernen. Ikke alltid som følge av kommunens ønsker, men også som følge av innsigelser. Mer samhandling og meglings mellom aktører i planprosesser kan være fordelaktig for å finne løsninger slik at man unngår at saker blir avgjort hos departementet. På den måten kan man finne løsninger lokalt, der den lokale forståelsen og detaljkunnskapene er større. Dette vil føre til større forutsigbarhet og samtidig også kunne redusere problemene Eckersley (1998) anser som aktuelle i planleggingen.

Målet, ifølge fylkeskonservatoren i Oppland, er “å få til gode prosjekter med en fortetting som ikke går på bekostning av det som er verneverdig” (Byavisa 25.04.13). På en side vil for “mye” vern kunne skremme bort utbyggere, som da heller investerer i andre byer. På en annen side er vern viktig for å opprettholde bymiljøet, der bygninger også må ses i den store sammenhengen, ikke kun som enkeltbygninger. Utfordringen er å finne en balansegang mellom hva som er verneverdig og hva som ikke er det.

### 6.3 Jordvern

**Kommunepolitiker:** “Jeg tror jo at det er en berikelse for Lillehammer å ha disse åpne dyrkamark områdene. Jeg tror det egentlig er en berikelse for byen og turistene” (08.11.12).

Mye av den beste matjorda er rundt tettsteder og byer, og det på grunn av nettopp den at det har blitt tettsteder og byer akkurat der. Derfor er byvekst sett på som den største trusselen for jordvernet. Selv om det er økende fokus på fortetting i både nasjonale og lokale planer, vil det

i presskommuner som Lillehammer, alltid være en diskusjon om dyrket og dyrkbar mark skal omdisponeres til andre formål. (Befolkningsveksten har riktignok formelt vært liten de siste årene<sup>20</sup>). Det er liten tvil om at debatten om jordvern engasjerer befolkningen, noen har til og med gått så langt at de har kjøpt opp flere eiendommer for å hindre kommunen i å bygge ut kulturlandskap<sup>21</sup>.

Den kommunale arealplanleggeren mener det å utvikle en tett og kompakt by, med klar avgrensning mot omgivelsene, er bærekraftig med tanke på jordvernet (29.01.13). Han mener at en liberal linje rundt byen, vil gi tomter som gjør at man kan bo både sentralt og landlig. Dette er noe, ifølge informanten, “alle” vil, og kan medføre ekstra press på jordvernsarealene. Han peker også på en del belastninger jordbruket kan påføre beboere i nærheten, for eksempel økt press på veiene, møkkaspredning etc. Det virker å være en oppfatning blant politikerinformantene at en fortetting i disse områdene på lang sikt vil føre til at jordbruksarealene også blir spist opp. På en annen side mener grunneieren at det er behov for ulike boligformer, og at en så restriktiv holdning vil kunne medføre at folk bosetter seg i andre kommuner. Videre mener han også at den restriktive holdningen er noe av grunnen til at Lillehammer har så stor boligprisvekst<sup>22</sup>. Et argument som har blitt fremmet er at utbygging i jordvernnære områder kan være generelt forfremmende (30.01.13), uten at det har vært retningsgivende for utviklingen.

Det er relativt bred enighet blant informantene om at byutviklingen må skje mot nord, selv om det medfører en utbygging av matkornarealer (se bilde 1). Informantene er ikke enstemmige med tanke på *når* utbyggingen vil skje, men de fleste er enige i at det vil skje en gang i fremtiden. En av hovedgrunnene til dette er i følge flere av informantene at veinettet bygges ut i de nordre delene av byen, der jordene ligger. Sør i byen skjer det lite på veifronten, for eksempel må alle innreisende gjennom en felles innfartsåre midt i byen. Dette legger også på mange måter føringer på hvor utviklingen skal foregå i fremtiden, bevisst eller ubevisst. Den private utbyggeren mener at etableringen av høgskolen i nordre bydel for 30 år siden var med på å bestemme i hvilken retning byutviklingen skulle gå over sikt (06.03.13). Han mener derfor at Lillehammer må slippe opp jordvernet i nordre bydel. Dette sammen med andre “knoppstytinger” i utkanten av byen, er med på å øke transportproblematikken, mener han.

---

<sup>20</sup> Lillehammer øker overraskende lite  
<http://www.gd.no/nyheter/article6528962.ece> [07.05.13]

<sup>21</sup> Milliardær med egen verneaksjon  
<http://www.gd.no/nyheter/article4175797.ece> [08.05.13]

<sup>22</sup> Sjekk boligprisene der du bor  
<http://www.dinepenger.no/bruke/sjekk-de-nye-boligprisene-der-du-bor/10072632> [03.05.13]

Den private arealplanleggeren er enig i dette, og mener en unngåelse av å bygge på dyrka mark vil føre til en “stjerneaktig” byutvikling, der den dyrka marka som ligger mellom bydelene vil fungere som ferdselskorridorer, noe som genererer mye transport og forurensning (26.02.13). Kommunepolitikerens mener i denne sammenheng at kommunen savner en langsiktig transportplan som viser hvor det fremtidige vegnettet skal gå. En slik plan vil kunne gi mer overordnede retningslinjer for veinettet, og byutviklingen, og samtidig føre til mer forutsigbarhet i forhold til hvor man skal legge boliger, miljøspørsmål, etc. (08.11.12).

Jordene kan på en side ses på som berikelse for byen, som naturlige grønne lunger i folks nærområder og som idylliske korridorer mellom forskjellige bydeler. På en annen side vil det at ikke jordene utnyttes kunne føre til mer trafikk og forurensning. Uansett hvordan man vrir og vender på det, vil ikke utviklingen bli fullstendig bærekraftig. Planleggere og beslutningstakere må strebe etter på få en så bærekraftig utvikling som mulig, der eiendom, utvikling og ressurser veies mot hverandre (Campbell 1996). Jordvern vil føre til en mer spredd byutvikling med trafikk og forurensning, mens utbygging av jordene vil føre til at god matjord blir borte for alltid. Det er nettopp derfor kommunen har fortetting som mål. Som kommunepolitikerens og andre informanter var inne på, kan det være nødvendig at kommunen blir mer liberal på byggehøyder hvis jordene ikke skal bygges ut med det første. Uansett mener flere av informantene at det nok blir nødvendig å bygge ut nye områder etter hvert (spesielt hvis befolkningsveksten fortsetter). I forbindelse med dette retter den private utbyggeren kritikk mot kommunen, der han mener at kommunen allerede har utnyttet potensielle forettingsområder på en dårlig måte (06.03.13). Han mener kommunen må være “vare” på hva områder brukes til, slik at utnyttelsesgraden blir best mulig. Kritikken gjelder spesielt “skoboks-utbygginger”, som jeg har vært inne på tidligere, som han mener er helt malplassert i forhold til hvordan områdene kunne utnyttes.

At høgskolen ble lagt ute i periferien for 30 år siden kan være et eksempel på lite fremtidsrettet og helhetlig planlegging, men samtidig må det tas med i betraktningen at jordvernspørsmålet ikke var en så stor problemstilling på den tiden (Heiberg 1999). Til tross for nasjonale føringer og økt fokus på jordvern, har utbygging av den dyrka marka har blant annet vært inne i en kommunedelplan for nordre bydel, som ble stoppet i miljøverndepartementet<sup>23</sup>. Vedtaket fattet der bekrefter det økte nasjonale fokuset på jordvern

---

<sup>23</sup> *Innsigelse til kommunedelplan for Nordre Ål, Lillehammer kommune*

(St.meld. nr. 19 1999, St. meld nr. 24 2001, St. meld. nr. 26 2007). Senere har det allikevel vært gjort forsøk på å få utbygging av dyrka mark inn i planer, men som følge av Miljøverndepartementets avgjørelse har områdene blitt tatt ut igjen (medlem planutvalg #2 23.10.12). Dette skjedde for eksempel så sent som i 2010, under arbeidet med revisjonen av kommuneplanens arealdel. For grunneiere i dette området gir dette usikkerhet og liten forutsigbarhet. En av grunneierne uttaler blant annet til Byavisa at: “Jeg føler meg rett og slett overkjørt(...) Vi får ikke vite noen ting før det kommer ut på høring”<sup>24</sup>. Dette er igjen et eksempel på det Eckersley (1998) mener er problemer mellom økologi og demokrati, der det er for stor distanse mellom hvem som blir påvirket og hvem som har kunnskap, ansvar og beslutningsmakt. Det at politikere sitter i valgperioder på 4 år kan også bidra til at planer blir mindre langsiktige og fremtiden blir mer uforutsigbar, siden ulike politikere kan ha forskjellige verdier og holdninger, slik Benjaminsen og Svarstad (2010) gjør rede for. Eckersley antyder også at vurderinger av potensielle økologiske risikoer er noe lokale beslutningstakere ofte ikke vil konfronteres med. Dette kan, sammen med økt utbyggingspress, være noe av grunnen til at områdene med dyrka mark fortsatt frekventeres i kommunens planer.

---

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging\\_plan-og\\_bygningsloven/kommuneplanlegging/innsigelsessaker/2006/lillehammer-kommune-kommunedelplan-for-n.html?id=448038](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-og_bygningsloven/kommuneplanlegging/innsigelsessaker/2006/lillehammer-kommune-kommunedelplan-for-n.html?id=448038) [08.05.13]

<sup>24</sup> -Helt ufattelig

<http://www.byavis.no/index.php/nyheter/4844--helt-ufattelig> [08.05.13]

## 7. Konklusjoner

Nyliberale omstruktureringer, overgangen fra government til governance, har ført til at de offentlige myndighetene har fått en annen rolle. Dette har også satt sitt preg på planleggingskonteksten, som i dag består av fag, politikk, marked og samfunn. (Pløger 2012). Et overordnet mål i denne studien har vært å belyse hvordan forskjellige aktører opplever medvirkningsmulighetene i private reguleringsplaner i Lillehammer kommune. I den sammenheng har det blant annet vært interessant å belyse hvordan de offentlige aktørenes roller har endret seg, hvordan maktforhold mellom aktørene oppleves og i hvilke planfaser aktørene mener det er størst mulighet for medvirkning. Videre har jeg hatt fokus på hvor stor interessen er for medvirkning, og hvilke tiltak som kan føre til økt interesse og engasjement. Min overordnede problemstilling på bakgrunn av dette har vært:

- *Hvordan opplever forskjellige aktører medvirkningsmulighetene i private reguleringsplanprosesser i Lillehammer kommune?*

Den økte endringstakten og sentraliseringen i samfunnet har ført til at tilflyttingen til byene har økt kraftig, noe som igjen legger press på verdier i kulturlandskapet. Den markedsorienterte offentlige styringen med flere private planer, har ført til at presset har økt ytterligere. På bakgrunn av dette har et underordnet mål vært å se på hvilke utfordringer kommunen har til dilemmaet mellom vern og utvikling, der min underordnede problemstilling har vært:

- *Hvilke arealplanmessige utfordringer har kommunen knyttet til dilemmaet mellom vern og utvikling?*

### 7.1 Oppgavens funn

#### 7.1.1 Rammer for medvirkning

Lillehammer kommune skriver i sin kommuneplan at de skal “kjennetegnes ved et sterkt lokaldemokrati” (Lillehammer kommune 2006). Selv om politikerne og arealplanleggeren i kommunen mener målet står fint som det er, antyder flere av de andre informantene at kommunen gjør lite for å bygge opp under dette målet, utover de lovpålagte føringene. En informant mener at målet er et “spill for galleriet”, som ikke gir noen føringer eller

retningslinjer om hvordan kommunen forholder seg til medvirkningsprosesser. En annen mener det er for lite opplyst om hvordan man kan få sin stemme hørt.

Offentlige myndigheter skal i større grad ha en rolle som koordinator, der de skal gi aktører en “felles retning og mening”, i følge Røiseland og Vabo (2008). En økende grad av reguleringsplanlegging, kan føre til at de overordnede målene til medvirkning og planlegging kan få mindre oppmerksomhet, noe som blir antydnet hos flere informanter. Kommuneplanen skal i utgangspunktet være forutsigbar for alle aktører, men om dette ikke er tilfellet, vil det føre til en uforutsigbarhet, også i forhold til medvirkning. Samtidig vil det være et demokratisk problem, siden de overordnede planene (som skal fungere som rammer), er utarbeidet av folkevalgte politikere.

### **7.1.2. Medvirkning i forskjellige planfaser**

I følge PBL skal medvirkning ideelt skje allerede tidlig i planprosessen (Miljøverndepartementet 2008), siden det er i denne fasen grunnlaget for prosjekter som regel legges. At det er samarbeid mellom utbyggere og administrasjonen i kommunen i tidlig fase, bekreftes av både den private utbyggeren og den kommunale arealplanleggeren. Utbyggeren meddeler også at planer kan være godt utviklet lenge før de blir sendt inn til kommunen. Flere av de andre informantene reagerer på at planer stort sett er ferdige før de har mulighet til å medvirke, noe mange av dem tror skyldes prestisjen og pengene som ligger i planene. Samarbeid og partnerskap mellom offentlige og private aktører kan føre til en politisk stivhengighet som kan legge føringer for hvordan politikerne behandler saker. Arealplanleggeren i kommunen bekrefter at det i en liten kommune som Lillehammer, fort kan utarte seg en viss “vennentalitet” mellom de offentlige og private aktørene, siden aktørmangfoldet er relativt lite.

Brev har vist seg å være den mest “populære” måten å medvirke på i kommunen, men flere av informantene mener de formelle medvirkningskanalene ikke er tilstrekkelige nok for å kunne ha innflytelse på planprosessen. Den private arealplanleggeren mener blant annet at de som er gode på dialog og formidling har mye større mulighet til å få sin stemme hørt. I følge en av planutvalgets medlemmer hender det at de inviterer innbyggere og mindre aktører inn på møtene deres, men i følge andre informanter blir slike møter ofte en arena hvor taleføre personer vil dominere. Den private utbyggeren mener i tillegg at det ofte kun er de samme



aktørene på forskjellige typer møter, noe som kan antyde det Garnåsjordet (2000) kaller en “institusjonalisering” av planprosessen. Som en konsekvens av dette, vil ofte mindre aktører prøve å alliere seg og danne protestnettverk for å få større innflytelse.

Den kommunale arealplanleggeren betegner sin rolle som kompleks, der han både må fungere som “ekspert” for private forslagsstillere, samtidig som han har ansvaret for å involvere andre aktører. En kombinasjon av de to rollene Sager (2009) definerer.

### **7.1.3 Maktforholdet**

Selv om det i utgangspunktet er politikere som har beslutningsmakt i planprosessen, er det en oppfatning hos et flertall av informantene at det er utbyggere som har den reelle makten i reguleringsplaner. I hovedsak mener de at det er utbyggere med kompetanse og kapital som sitter med makten. Det er spesielt den uformelle kontakten til politikere og planleggerne som gjør at informantene mener utbyggerne opparbeider seg makt og innflytelse. I den forbindelse mener Pierson (2000) at markedsaktører bruker kontaktnettverk og metoder de har opparbeidet seg, noe mindre ressurssterke aktører ofte ikke har. At brorparten av informantene har den oppfatningen kan anses som bekymringsverdig, siden mange innbyggere ikke medvirker på noen annen måte enn ved folkeavstemninger, og forventer at beslutninger blir tatt på bakgrunn av de verdiene politikerne står for. Dette kan samtidig være en indikasjon på en trend der økonomiverdier settes foran demokrativerdier (Lundquist 1998).

I arbeidet med oppgaven kom det også fram at flere informanter mener at saker altfor lett går helt frem til Miljøverndepartementet for endelig vedtak, og den private utbyggeren mener de kommunale arealplanleggerne har for mye makt ved at de kan sørge for at planer ender der.

### **7.1.4 Interesse og forslag til tiltak**

Inntrykket informantene gir, tyder på at beboerne i Lillehammer kommune ikke engasjerer seg i reguleringsplaner dersom det ikke angår dem direkte. Samtidig kommer det frem at *lite tid*, *liten kunnskap* og *lite bevissthet* er elementer som sørger for at det er slik. Dette kan ytterligere forsterke utbyggenes maktposisjon, siden de ikke får noen “motvekt”. Det kommer frem av informantenes uttalelser at kompliserte planer og prosesser kan være årsaken til liten interesse, siden det tar lang tid å sette seg inn i og samtidig skjønne omfanget av dem.

En konsekvens av dette kan være at planprosessen blir dominert av ressurspersoner og taleføre. Det er etter vedtak og i klagefasen at “folk flest” engasjerer seg, og da er det ofte for sent til å få noen reell innflytelse. Informantene kom med forskjellige forslag til tiltak som kan sikre økt medvirkning, interesse og engasjement. Under følger en liten oppsummering av noen av disse:

- *Tidligere involvering:* Større åpenhet i tidlig planfase, som domineres av kontakten mellom utbygger og kommunen. Det som utveksles mellom partene kan bli tilgjengelig for allmennheten, samtidig som det kan bli et krav om informasjonsmøter. Opprettelse av referansegrupper som får innsyn i private planer med en gang de ankommer kommunen. Disse gruppene kan bestå av forskjellige typer aktører som kommer med uttalelser til planer. Arealplanleggerne bør skape arenaer der konflikter håndteres, og ikke skjules eller neglisjeres.
- *Engasjement på prinsipielt nivå:* Ved å stimulere beboere og andre aktører til engasjement på et mer prinsipielt nivå, kan man utarbeide mer forutsigbare og helhetlige planer, som igjen gir mer “kontrollerte” reguleringsplaner. Dette vil kunne føre til at flere ser helheten i planleggingen. Dette kan ses i sammenheng med en mer meta-orientert governance.
- *Pedagogiske utfordringer:* Tydeligere retningslinjer og rammer for medvirkning fra kommunens side kan gjøre medvirkningsprosessen mer oversiktlig og overkommelig for “menigmann”. Økt pedagogisk og journalistisk kompetanse hos kommunen kan generere større forståelse, interesse og engasjement. En informant foreslo at kommunen burde ha en fysisk modell av hele byen, som oppdateres kontinuerlig, slik at alle får se hvilke konsekvenser planer kan medføre.
- *Økt kontakt mellom politikere og kommunale arealplanleggere:* Økt kontakt mellom disse kan føre til at den “lukkede” prosessen mellom arealplanleggere og utbyggere blir mer åpen for innsyn fra politikere. Planer kan dermed kunne styres i en politisk ønsket retning. Videre kan økt kontakt føre til at politikerne foretar mer nyanserte beslutninger.
- *Mer moderne metoder:* En større tilrettelegging for medvirkning i sosiale medier og på kommunens hjemmeside kan føre til at større deler av befolkningen får opp bevisstheten, interessen og engasjementet rundt planlegging. Her kan man hente elementer fra “*Digital Era Governance*” (Dunleavy et.al. 2005).

### 7.1.5 Vern og utvikling

I forhold til dilemmaet mellom vern og utvikling, er det nyttig å dele miljøforvaltningen inn i tre kategorier: bruk, bevaring og fordeling (Benjaminsen & Svarstad 2010). I følge kommunepolitikerer er det vanskelig å finne balansen mellom vern og utvikling, slik det kommer fram av Campbells figur (1). Beslutningstakere og planleggere må ta stilling til problemstillinger som kan medføre at aktører føler seg urettferdig behandlet. I grøntområdene rundt byen har for eksempel større utbyggere fått bygge ut, mens mindre aktører har fått avslag. Her kan sosiale strukturer ha mye å si (Blaikie & Brookfield 1987, Benjaminsen & Svarstad 2010).

Et av medlemmene i planutvalget sier at kommunens overordnede planer og dokumenter skal være retningsgivende for hva som kan bygges ut og hva som skal bevares. Den private utbyggeren mener planene mangler langsiktighet og rammer knyttet til vernebestemmelser, der det kan komme innsigelser sent i planprosessen. For å luke unna noe av denne uforutsigbarheten, kan det være fordelaktig om innsigelsesmyndigheter deltar i tidligere stadier av planutformingen (av de overordnede planene).

I følge den kommunale arealplanleggeren er den overordnede holdningen i kommunen at verneverdige bygninger utnyttes som et blikkfang, miljøelement og funksjonelt element i sammenheng med utbygginger. Utbyggingsinteresser er ofte ikke av samme oppfatning, noe som kan føre til konflikter. Et eksempel jeg har vist til er det såkalte "kattehuset", der vernevedtak ble tatt etter utbygger hadde kjøpt bygningen. Fortetting er satt som et mål i kommuneplanen, men bygningsvern vil kunne bli en utfordring for utvikling og fortetting i bykjernen. Det er viktig å finne en balanse mellom hva som er verneverdig og hva som ikke er det.

At byutviklingen må gå mot nord, er det ganske stor enighet om hos informantene, selv om dette vil gå på bekostning av matkornarealer. En av grunnene til dette er at veinettet er bedre utviklet i den bydelen, samt at høgskolen ligger der. Ved å utsette en utbygging der, mener en informant at transportproblematikken vil øke, siden det da vil bygges "knoppskyttinger" i utkanten av byen. På en annen side kan dyrkamarkområdene ses på som grønne lunger og idylliske "transportkorridorer" mellom deler av byen, i tillegg til å være en matressurs. Jordvern vil føre til en mer spredd byutvikling, mens utbygging vil føre til at god matjord blir borte for alltid.

Dyrkamarkområdene har vært inne og ute av kommuneplanene de siste årene, noe som skaper usikkerhet hos grunneierne. Dette er et av flere eksempler i oppgaven på det Eckersley (1998) anser som et problem i dagens demokrati, der det er for stor avstand mellom de som blir påvirket av beslutninger, og de som kunnskap, ansvar og makten over beslutningene.

### **7.1.6 Oppgavens overførbarhet og nytteverdi**

I denne oppgaven har fokuset vært på arealplanlegging i Lillehammer kommune, med mål om å belyse medvirkningsmuligheter i private reguleringsplaner og utfordringene kommunen har til dilemmaet mellom vern og utvikling. Informantenes meninger og utsagn er kun deres egne, og kan dermed ikke overføres til andre innbyggere og aktører i kommunen eller andre steder. De tolkningene jeg har gjort, og den forståelsen jeg har kommet frem til, kan dog være relevante i andre situasjoner og studier (Thagaard 2003). Min oppgave sier ikke noe om hvordan aktører opplever medvirkningsprosessen i andre kommuner, ei heller hvilke dilemmaer andre kommuner kan ha til vern og utvikling. Den belyser allikevel allmenne utfordringer og tiltak som også kanskje vil være relevante i andre kontekster. Oppgaven kan dermed ha nytteverdi i den sammenheng at andre liknende studier kan sammenligne sine funn og tolkninger med de som er gjort i denne studien.

## 8. Kilder

- Abelson, J., P. Forest, J. Eyles, P. Smith, E. Martin & F. Gauvin. 2003. Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes. *Social Science & Medicine*, 57. 239-251.
- Agger, A. 2005. *Demokrati og deltagelse – et borgerperspektiv på kvarterløft*. Ph.d-avhandling, Statens Byggeforskningsinstitut.
- Amdam, R. 2012. Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbeidende planlegging. *Aarsæther N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.). Utfordringer for norsk planlegging*. Cappelen Damm Høyskoleforlaget, Kristiansand.
- Arnstein, S. 1969. A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35. 216 – 224.
- Asplan Viak. 2012. *Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre*. Asplan Viak.
- Benjaminsen, T. A. & H. Svarstad. 2010. *Politisk Økologi. Miljø, mennesker og makt*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Blaikie, P. & H. Brookfield. 1987. *Land Degradation and Society*. Methuen & Co, London.
- Baxter, J. 2010. Case studies in qualitative research. *Hay, I. (ed.). Qualitative research methods in human geography*. Oxford University Press, Canada.
- Bovaird, T. & J. Tizard. 2009. Partnership in the public domain. *Bovaird, T. & Löffler, E. (eds). Public Management and governance*. Routledge, Oxon.
- Bowitz, E. & J. Høegh. 2005. Bytransformasjon – mister kommunene grepet eller gir de det fra seg?. *Fimreite, A.L., & Medalen, T. (red.). Governance i norske storbyer – mellom offentlig styring og privat initiativ*. Spartacus forlag, Oslo.
- Brenner, N. & N. Theodore. 2002. Cities and the geographies of “Actually Existing Neoliberalism”. *Antipode*, 33(3). 349 – 379.
- Burnheim, J. 1996. Power-Trading and the Environment. *Mathews, F. (ed.). Ecology and Democracy*. Frank Cass & Co, London.
- Campbell, S. 1996. Green Cities, Growing Cities, Just Cities?: Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development. *Journal of the American Association*, 62:3. 296-312.
- Chess, C. & K. Purcell. 1999. Public Participation and the Environment: Do We Know What Works? *Environmental Science & Technology*, Vol. 33, No. 16. 2685-2692.
- Christensen, T. & P. Lægreid. 2001. *New public management: The transformation of ideas and practice*. Ashgate, Aldershot.
- Cloke, P., I. Cook, P. Crang, M. Goodwin, J. Painter & C. Philo. 2004. *Practising human geography*. SAGE.
- Cope, M. 2010. Coding Qualitative Data. *Hay, I. (ed.). Qualitative research methods in human geography*. Oxford University Press, Canada.
- Davidson, S. 1998. Spinning the wheel of empowerment. *Planning*, Vol. 1262. 14 -15.

- Day, D. 1997. Citizen participation in the planning process: An essentially contested concept? *Journal of Planning Literature*, 11. 421 – 434.
- Denzin, N.K. & Y.S. Lincoln. 1994. Introduction: Entering the field of Qualitative Research. *Denzin, N.K. & Lincoln, Y.S. (eds). Handbook of Qualitative Research*. Sage, Thousand Oaks, California, USA.
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow & J. Tinkler. 2005. New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16. 467-494.
- Dunn, K. 2010. Interviewing. *Hay, I. (ed.). Qualitative research methods in human geography*. Oxford University Press, Canada.
- Eckersley, R. 1998. Environment rights and democracy. *Keil, R., Bell, D.V.J., Penz, P. & Fawcett, L. (eds) Political Ecology – Global and local*. Routledge, New York.
- Falleth, E. 2012. Introduksjon til norsk planlegging. *Aarsæther N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.). Utdrag for norsk planlegging*. Cappelen Damm Høyskoleforlaget, Kristiansand.
- Falleth, E. & G. S. Hanssen. 2012. Medvirkning i planlegging. *Aarsæther N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.). Utdrag for norsk planlegging*. Cappelen Damm Høyskoleforlaget, Kristiansand.
- Falleth, E. & I. L. Saglie. 2012. Kommunal arealplanlegging. *Aarsæther N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.). Utdrag for norsk planlegging*. Cappelen Damm Høyskoleforlaget, Kristiansand.
- Falleth, E., G. S. Hanssen & I. Saglie. 2010. Makt og medvirkning i urban reguleringsplanlegging. *PLAN, nr. 1*. 64-67.
- Falleth, E., G.S. Hanssen & I. Saglie. 2008. Medvirkning i byplanlegging i Norge. *NIBR-rapport 2008:37*.
- Falleth, E. 2007. Kommuneplanlegging – idealer og realiteter. *Ø. Ravna (red.). Areal og eiendomsrett*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Fimreite, A.L., T. Medalen & J. Aars. 2005. By-governance. *Fimreite, A.L., & Medalen, T. (red.). Governance i norske storbyer – mellom offentlig styring og privat initiativ*. Spartacus forlag, Oslo.
- Fiskaa, H. 2005. Past and Future for Public Participation in Norwegian Physical Planning. *European Planning Studies*, 13:1. 157-174.
- Flyvbjerg, B. 2002. Bringing Power to Planning Research: One Researcher's Praxis Story. *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 21. 353 – 366.
- Flyvbjerg, B. & T. Richardson. 2002. Planning and Foucault. In Search of the Dark Side of Planning Theory. *Allmendinger, P. & Tewdwr-Jones, M. (eds). Planning Futures: New Directions for Planning Theory*. Routledge, London.
- Flyvbjerg, B. 1991. *Rationalitet og Magt*. Akademisk Forlag, København.
- Forester, J. 1987. Planning in the face of conflict: Negotiation and Mediation Strategies in Local Land Use Regulation. *Journal of American Planning Association*, Vol. 53. 303-314.
- Friedmann, J. 1978. The Epistemology of Social Practice. A Critique of Objective Knowledge. *Theory and Society*, Vol. 6. 75 – 92.

- Garnåsjordet, P.A. 2000. Forhandlinger – en trussel eller en mulighet? *Medalen, T. (red.). Forhandlinger i fysisk planlegging*. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim.
- Gerring, J. 2007. *Case Study Research – Principles and Practices*. Cambridge University Press, New York.
- Habermas, J. 1996. *Teorien om den kommunikative handlen*. Universitetsforlag, Aalborg.
- Harvey, D. 2007. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press, Oxford.
- Harvey, D. 2006. *Spaces of Global Capitalism: A Theory of Uneven Geographical Development*. Verso, New York.
- Harvey, D. 1989. From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler, Series B, Human Geography, Vol. 71, No.1*. 3-17.
- Haug, A.V., K. Helland-Hansen, K. Midgaard & D.E. Thorsen. 2007. Demokratiets muligheter i det nyliberale samfunn. *Mydske P.K., Claes, D.H. & Lie, A. (red.). Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Healey, P. 1996. The Communicative Turn in Planning Theory and its Implications for Spatial Strategy Formation. *Campbell, S., & Fainstein, S.S. (eds). Reading in Planning Theory*. Blackwell Publishing, Oxford.
- Heiberg, E. 1999. *Planlegging i kulturlandskapet – når bruk og vern skal kombineres*. Landbruksforlaget.
- Hillier, J. 2002. Direct Action and Agonism in Democratic Planning Practice. *Almendinger, P. & Tewdwr-Jones, M. (eds). Planning Futures New Directions for Planning Theory*. Routledge. London and New York.
- Holm, A. 2007. Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser: en studie av aktører, arenaer og innflytelse innenfor den kommunale boligpolitikken. *Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA*. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Holsen, T. 2007. Fysisk planlegging: mellom offentlig styring og privat initiativ. *Ravna, Ø. (red.). Areal og eiendomsrett*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Holsen, T. 2000. Medvirkning som begrep i plan- og bygningsloven. *Notat 3/2000*. Norsk institutt for by- og regionalforskning, Oslo.
- Hood, C. 1991. A public management for all seasons? *Public Administration, Vol. 69*. 3-19.
- Innes, J. 1996. Planning Through Consensus Building. A New View of the Comprehensive Planning Ideal. *Journal of American Planning Association, Vol. 62*. 460 – 472.
- Irvin, R.A. & J. Stansbury. 2004. Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review, Jan/Feb, 64*. 55-65.
- Jensen, R. 2004. Hvordan styre arealbruk og transport når “governance” erstatter “governing”? *Plan, nr. 5*. 4-11.
- Klausen, K.K. 2011. Fra Public Administration over New PA til NPM – en fortolkningsramme for reformer. *Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. & Vanebo, J.O. (red.). Modernisering av offentlig sektor – trender, ideer og praksiser*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Klosterman, R. 1985. Arguments for and against planning. *Town Planning Review, 56(1)*. 5 – 20.

- Lillehammer kommune. 2013. *Planprogram for revidering av kommuneplanens samfunnsdel – Planperiode 2013 – 2027*. Utkast 23.10.2012.
- Lillehammer kommune. 2012. *Kommuneplan 2011 – 2024. Arealdel*. Vedtatt 21.06.12.
- Lillehammer kommune. 2006. *Kommuneplan 2006 – 2016. Samfunnsdel*. Vedtatt 15.6.2006.
- Lundquist, L. 1998. *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Studentlitteratur, Lund, Sverige.
- Martin, S. 2009. Engaging with citizens and other stakeholders. Bovaird, T. & Löffler, E. (eds). *Public Management and governance*. Routledge, Oxon.
- Mathisen, O.M. 1994. Hvor går du, lille Lillehammer? Bjørnsen, K. (red.). *Den Offisielle Boken fra DE XVII OLYMPISKE VINTERLEKER LILLEHAMMER 1994*. J.M. Stenersens Forlag A.S, Oslo.
- Mäntysalo, R., I.L. Saglie & G. Cars. 2011. Between Input Legitimacy and Output Efficiency: Defensive Routines and Agonistic Reflectivity in Nordic Land-Use Planning. *European Planning Studies*, 19:12. 2109-2126.
- Miljøverndepartementet. 2011. *Reguleringsplan. Utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven*. Oslo.
- Miljøverndepartementet. 2008. *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. Oslo.
- Mobraaten, B.A. 2010. "Har toget gått?" *En studie av medvirkningsmulighetene i forbindelse med reguleringsplanen for Grefsen stasjonsby*. Masteroppgave i samfunnsgeografi. Universitetet i Oslo.
- Mouffe, C. 2002. *The Democratic Paradox*. Verso, New York.
- NOU. 2001. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Norges offentlige utredninger. NOU 2001:7. Miljøverndepartementet. Oslo.
- Næss, P. 2009. Nyliberalisme i byplanlægningen. Lundkvist, A. (red.). *Dansk Nyliberalisme*. Frydenlund Academic, København.
- Pløger, J. 2012. Planlegging, kunnskap og makt. Aarsæther N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.). *Utfordringer for norsk planlegging*. Cappelen Damm Høyskoleforlaget, Kristiansand.
- Pløger, J. 2001. Public participation and the art of governance. *Environment and Planning: Planning and Design*, 28. 219 – 241.
- Pierson, P. 2000. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*. 251 – 267.
- Ragin, C.C. & L. M. Amoroso. 2010. *Constructing social research: The unity and diversity of method*. SAGE.
- Rasmussen, T. F. 2003. *Bosetting og byutvikling. Planlegging og politikk i Norge – i går, i dag, i morgen*. Kommuneforlaget, Oslo.
- Renn, O., T. Webler, H. Rakel, P. Dienel & B. Johnson. 1993. Public participation in decision making: A three-step procedure. *Policy Sciences*, 26:3. 189-214.



- Rhodes, R.A.W. 2007. Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28:8. 1243 – 1264.
- Rhodes, R.A.W. 1997. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press, Berkshire, Storbritannia.
- Rhodes, R.A.W. 1996. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV. 652-667.
- Rowe, G. & L.J. Frewer. 2000. Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science Technology Human Values*, 25:3. 3-29.
- Røiseland, A. & S.I. Vabo. 2008. Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 1-2. 86-107.
- Peters, B. G. 1998. With a Little Help From our Friends. Public–Private Partnerships as Institutions and Instruments. *Pierre, J. (ed.). Partnerships in Urban Governance: European and American Experience*. Macmillan, Basingstoke, Storbritannia.
- Pierre, J. & B. G. Peters. 2008. Offentlig-private partnerskap. Prinsippfast pragmatisme og stivhengig problemløsning. *Andersen, O. J. & Røiseland, A. (red.). Partnerskap – Problemløsning og Politikk*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Sager, T. 2009. Planner's Role: Torn between Dialogical Ideals and Neo-liberal Realities. *European Planning Studies*, 17:1. 65-84.
- Sager, T. 2006. The logic of Critical Communicative Planning: Transaction Cost Alteration. *Planning Theory*, Vol. 5. 223-254.
- Sager, T. 1991. *Planlegging med samfunnsperspektiv: analysemetode*. Tapir forlag, Trondheim.
- Salvesen, F. (red.). 2011. *Planlegging, vern og utbygging. En introduksjon til plan- og bygningsloven*. Asplan Viak.
- Schmidt, L., J. Guttu & L. Knudtzon. 2011. Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune. *NIBR-rapport, 2011:1*.
- Schoenberger, E. 1991. The Corporate Interview as a Research Method in Economic Geography. *The Professional Geographer*, 43:2. 180-189.
- St.meld. nr. 19. 1999. *Om norsk landbruk og matproduksjon*. Landbruks- og matdepartementet. Oslo.
- St.meld. nr. 24. 2001. *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Miljøverndepartementet. Oslo.
- St.meld. Nr. 26. 2007. *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. Miljøverndepartementet. Oslo.
- Sørensen, E. & J. Torfing. 2005. *Netværksstyring: fra government til governance*. Roskilde Universitetsforlag, Fredriksberg.
- Thagaard, T. 2003. *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Thoresen, D.E. og A. Lie. 2007. Kva er nyliberalisme? *Mydske P.K., Claes, D.H. & Lie, A. (red.). Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Tritter, J.Q. & A. McCallum. 2006. The snakes and ladders of user involvement: Moving beyond Arnstein. *Health Policy*, 76. 156-168.

- Winchester, H.P.M. & M.W. Rofe. 2010. *Qualitative Research and Its Place in Human Geography*. Hay, I. (ed.). *Qualitative research methods in human geography*. Oxford University Press, Canada.
- Wøhni, A. 2007. *Virker medvirkning virkelig? – evaluering av planmedvirkning i storbyene*, Asplan Viak.
- Yin, R.K. 2003. *Case study research: Design and methods*. Third edition. SAGE.
- Aars, J., A.L. Fimreite & A. Homme. 2004. *Styrt fragmentering og fragmentert styring – Nettverkspolitikk i norske kommuner*. Rokkansenteret.
- Aarsæther, N., E. Falleth, T. Nyseth og R. Kristiansen. 2012. *Utfordringer for norsk planlegging*. Aarsæther N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.). *Utfordringer for norsk planlegging*. Cappelen Damm Høyskoleforlaget, Kristiansand.

## 9. Vedlegg

### 9.1 Vedlegg 1: Eksempel på intervjuguide

#### Intervjuguide – planlegger

- Innledning
  - Presentasjon av meg selv og oppgavens formål
  - Informantens rolle, erfaring og tilknytning
  - Formålet med intervjuet: beskrivelser, eksempler, refleksjon
- Aktuelle aktører
  - Hvem er som regel initiativtager i byggeprosjekter?
  - Hvem må planleggere forhold seg til?
  - Har dere samhandling med private aktører?
    - Føler du dette evt øker byens handlingskapasitet?
    - Er makten deres svekket?
  - Hvordan er forholdet mellom utbyggere og planseksjonen?
    - Forhold til utbyggere
      - Presses dere av utbyggere?
        - Hvilken type press eventuelt?
    - Konfliktfylt?
      - På hvilke punkter?
    - Samarbeid/konflikt?
      - Hvordan behandles evt. dette?
  - Partnerskap?
    - Har dere partnerskap?
    - Kjenner du til partnerskap mellom aktører (offentlige/private)?
  - Nettverk?
    - Kjenner du til nettverk mellom aktører?
  - Maktforhold mellom ulike aktører i byutviklingen
    - Hvordan forstår du disse?
      - Hvem har mest makt?
    - Hvem har størst mulighet for påvirkning?
      - Har noen aktører større mulighet enn andre?
      - På hvilken måte?
      - Hva skal til for at andre skal kunne påvirke?
      - Spille sosiale strukturer noen rolle?
        - Roller i næringslivet vs. bonde etc.
        - Stiavhengighet?
- Forandret rolle?
  - Føler du at din rolle som planlegger har forandret seg gjennom tiden?
    - Mindre sentral styring? Governance? Fragmentert styring.
    - Kommunikativ tilnærming, mindre sentralt styrt?

- Involvere alle befolkningsgrupper?
    - Mer rolle som en megler og tilrettelegger mellom aktører?
  - Nyliberalisme, NPM, markedspress?
    - Rolle som en “ekspert” for markedskrefter, ikke fokus på alle befolkningsgrupper?
      - Nikkedukke?
      - Markedet bestemmer og ikke politikken?
      - kostnadseffektivitet og effektivitet ellers?
  - Hender det at du må handle mot dine egne verdier?
  - Må du veie verdier opp mot hverandre?
  - Hva med ansvar? Har dette utviklet seg de senere årene? Mer ansvar?
- Saksgang til reguleringsplan
  - Når blir dere som planleggere involvert?
  - Hva skjer når planlegger har mottatt et forslag?
    - Tidsbruk ang. behandling av reguleringsplan
    - Har dere tidspress?
  - Har dere ofte konflikter innad?
    - Hva dreier de seg evt. om?
    - Hvordan løses disse?
- Forholdet mellom planleggere og politikere i planutvalget
  - Hva slags forhold er det?
    - Kommunikasjon? Konflikter?
      - Har dere forskjellige vurderinger? Mtp høyde, støy etc?
- Politisk økologi
  - Miljøforvaltningen har tre aspekter; bruk, bevaring og fordeling
    - Er det deres oppgave å vektlegge dette?
  - Har dere som planleggere spesielle mål knyttet til dette?
  - Har historie noe å si for hvordan dere forholder dere til saker?
    - Stiavhengighet
    - For eksempel xx.
  - Hva er viktigst, byens fysiske form eller innbyggernes trivsel?
    - En gylden middelvei?
- Offentlig ettersyn
  - Når blir reguleringsplaner lagt ut til offentlig ettersyn?
    - Gjelder det alle saker?
  - Hvor stor er offentlighetens reelle innflytelsesgrad?
  - Befolkningens påvirkningsmuligheter
    - Hva slags type medvirkning er vanlig?

- Har dere (kommunen) noen spesielle mål når det kommer til medvirkning?
      - Egne mål i forhold til de satt i plan- og bygningsloven.
  - Befolkningens deltakelse
    - Hvor mye interesse vises?
    - Evt. hvorfor engasjerer ikke flere seg?
    - Synes du de formelle kravene til deltakelse er gode nok til at lokalbefolkningen blir hørt?
    - Forslag til forbedrede metoder?
- Saksspesifikke spm
  - xx
    - Oppfatning av denne saken
    - Har du vært med på å behandle noen av hans saker?
    - Hva er din vurdering av denne saken og evt. behandlingen av xx?
    - Synspunkter angående dette området?
      - Utbygges eller ikke?
  - xx
    - Involvert?
      - Vis til artikkel
    - Synspunkter angående dette området?
      - Utbygges eller ikke?
      - Andre områder som bør tas først?
        - Unngåelig i framtiden?
      - Se til oslo, der mark erstattes andre steder
  - xx
    - Involvert?
    - Synspunkter angående dette området?
      - Utbygges eller ikke?
      - Området ligger brakk nå, hva synes du om det?
- Avslutning
  - Har informanten noe å legge til
  - Videre informantanbefalninger (snøball)

## 9.2 Vedlegg 2: Informert samtykke

### Forespørsel om å delta i intervju i forbindelse med en masteroppgave

Jeg er masterstudent i samfunnsgeografi ved Universitetet i Oslo og holder nå på med den avsluttende masteroppgaven. Temaet for oppgaven er byplanlegging og planleggingsprosess, med spesielt fokus på dilemmaet mellom vern og utbygging i Lillehammer kommune. I denne forbindelse er jeg interessert i å få forskjellige aktørers synspunkter på hvordan medvirkning i planlegging fungerer i kommunen.

For å finne ut av dette, ønsker jeg å intervju 7-15 personer som har eller har hatt en eller annen rolle i forbindelse med en eller flere plansaker. Spørsmålene jeg vil stille dreier seg om meninger om hvordan håndteringen av plansaker i kommunen fungerer, samt om årsaker til konflikter og hvorfor de finner sted.

Jeg vil bruke båndopptaker og ta notater mens vi snakker sammen. Intervjuet vil ta omtrent en time, og vi blir sammen enige om tid og sted.

Det er selvsagt frivillig å være med på intervjuet og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis, uten noen begrunnelse. Dersom du trekker deg vil alle innsamlede data om deg anonymiseres eller slettes. Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt, og ingen enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige oppgaven (om vi ikke blir enige om noe annet). Opplysningene anonymiseres og opptakene slettes når oppgaven er ferdig, innen utgangen av 2014.

Dersom du har lyst å være med på intervjuet, er det fint om du skriver under på den vedlagte samtykkeerklæringen og sender den til meg.

Hvis det er noe du lurer på kan du ringe meg på 41 50 56 74, eller sende en e-post til [espebru@student.sv.uio.no](mailto:espebru@student.sv.uio.no). Du kan også kontakte min veileder Per Gunnar Røe ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi på telefonnummer 22 85 52 17 eller på e-post, [p.g.roe@sosgeo.uio.no](mailto:p.g.roe@sosgeo.uio.no).

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Med vennlig hilsen  
Espen Brustuen  
Kirkestien 33  
2618 Lillehammer

---

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt skriftlig informasjon og er villig til å delta i studien.

Dato.....

Signatur .....