

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Fakultet for landskap og samfunn
Institutt for by- og regionplanlegging

Philosophiae doctor (ph.d.)
Thesis 2018:81

Kan vi snakke om medvirkning? Sivilsamfunnets innflytelse og bidrag i reguleringsprosesser

Can we speak of public participation?
Civil society's influence and contributions
in detailed planning

Lillin Cathrine Knudtzon

Kan vi snakke om medvirkning? Sivilsamfunnets innflytelse og bidrag i reguleringsprosesser

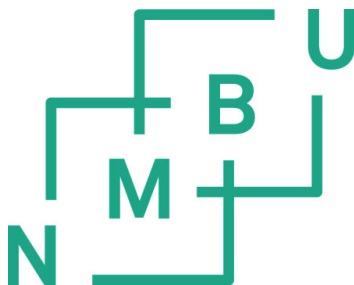
Can we speak of public participation? Civil society's influence and contributions in detailed planning

Philosophiae doctor (ph.d.) avhandling

Lillin Cathrine Knudtzon

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Fakultet for landskap og samfunn.
Institutt for by- og regionplanlegging

Ås 2018



Avhandling nr 2018:81
ISSN 1894-6402
ISBN 978-82-575-1548-5

Forord

Å ta en doktorgrad er et privilegium, og jeg har vært takknemlig for denne muligheten gjennom hele arbeidet. Når man har jobbet med anvendt forskning og utredning i nesten 20 år etter fullført høyere grads studium ved universitetet, er det særlig givende å kunne fordype seg over tid og fokusere på vitenskapsfilosofi og teoretiske perspektiver. Min forståelse for mitt fagfelt har utviklet seg i en hermeneutisk spiral der jeg stadig har fått en større innsikt gjennom dynamikken mellom refleksjon over empiri i møte med teoretiske og filosofiske perspektiver. Jeg vil takke NMBU for denne muligheten – de første årene under navnet UMB på institutt for landskapsplanlegging, og den siste tiden på NMBU på Fakultet for landskap og samfunn på institutt for by- og regionplanlegging. Jeg har hatt frihet til å utforme problemstilling og forskningsfokus selv. Det har vært en gave, og jeg har kunnet videreføre faglige interesser knyttet til offentlige rom og demokrati som har fulgt meg i over 25 år.

Som hovedfagsstudent i sosiologi diskuterte jeg (Knudtzon, 1993) potensialet i Norge for politisk meningsdannelse i *politisk offentlighet* i forlengelsen av den borgerlige offentlighet (Habermas, 1971), og for *sosial ekspressivitet* (Sennett, 1978). Sennetts og Habermas' bidrag peker mot det samfunnsgenererende potensialet i åpne tilgjengelige rom hvor fremmede møtes, og det meningsdannende potensialet ved samtaler orientert mot forståelse, dvs. en diskuterende eller deliberativ tilnærming.

Senere initierte jeg en forvaltningsrevisjon i Riksrevisjonen med fokus på utbyggingen som skjedde i 100-metersbeltet langs sjøen (Riksrevisjonen, 2001). Stortinget vedtok i 1965 en midlertidig strandplanlov for å hindre privatisering av strandsonen og sikre tilgang til attraktive arealer for allmennheten. Målet var å ivareta et kollektivt gode. Men strandsonen ble sterkt nedbygget i tiårene som fulgte. Rapporten gir et eksempel på at planlegging ikke alltid fungerer etter intensjonene fra premissgiverne/lovgiverne, og resultatet er at felleskapets interesser taper.

Flere av mine etterfølgende forskningsarbeider har omhandlet utfordringer for demokratisk involvering og innflytelse. I en nasjonal kartlegging fant jeg at de fleste norske kommuner har etablert råd eller styre hvor barn og ungdom kan ta stilling til spørsmål som kommunene presenterer for dem (Knudtzon & Tjerbo, 2009). En hovedkonklusjon er imidlertid at på tross av en institusjonalisert kanal for involvering, var barn og unges innflytelse i de fleste kommunene svak og i hovedsak rettet mot begrensede politikfelt.

Disse tidligere studiene har vært med meg i arbeidet med avhandlingen, og jeg har beholdt en vedvarende interesse for å undersøke hvem som vinner frem, og hvorfor, i beslutninger som angår hvordan vi som samfunn skal skape gode arenaer for rike liv med rom for respektfull meningsutveksling. Jeg håper å kunne fortsette med arbeid som kan bidra i et slikt samfunnsprosjekt.

Det er mange som skal takkes. Berit Nordahl var min første prosjektleder ved Byggforsk allerede i 1994 og senere leder ved NIBR. Jeg kan takke henne for ideen om at jeg skulle komme til UMB og ta en doktorgrad, for at jeg fikk tre fine gjesteforskermandater i Australia, for medforfatterskap til tekst 5 og for veiledning gjennom hele doktorgradsløpet. Kristina Grange takkes for veiledning, innspill og inspirasjon midtveis i doktorgradsarbeidet og Synne Movik for veiledning og faglige innspill i siste fase. Flotte, smarte og sterke damer som det er godt å ha på laget!

Takk for innspill til opponent på midtveisseminaret Tore Sager, til opponent på sluttseminaret Gro Sandkjær Hanssen og til Tim Richardson som bidro da skriving av kappe skulle sparkes i gang.

Jeg har hatt svært mange trivelige og dyktige kollegaer på NMBU som har gjort hverdagen fin og faglig spennende – takk til alle! Eirin Hongslo skal nevnes spesielt. Vi hadde fine samtaler om fag og om personlige erfaringer og utfordringer. Vi mistet henne så alt for tidlig – hun er dypt savnet!

Jeg vil takke venner og familie. Min far, Hans Thomas, har alltid formidlet en tiltro til 'det beste arguments kraft', og gjort argumentering for å finne gode løsninger til et levende ideal. Han og min mor Brit, har alltid hatt stor tiltro til at jeg kan klare det jeg vil innen studier og akademisk og støttet meg på alle vis. Venner og familie har støttet og heiet, hvorav Jorun, Sissel og Thom har lest korrektur og gitt gode innspill på utkast til artikler og/eller kappen.

Min kjære Christian har vært interessert i forskningsspørsmålene mine, trukket frem relevant stoff fra bøker og aviser, og diskutert med meg. Det var bare støtte og ingen sure miner da jeg reiste til Australia i tre måneder. Han har også vært en villig korrekturleser med gode innspill. Jacob og Kasper, takk for at dere er akkurat som dere er - dere er det kjæreste og aller viktigste i livet mitt.

Ås, september 2018

Lillin Cathrine Knudtzon

Innhold

Forord.....	1
Sammendrag	5
Summary	7
1 Introduksjon – hvorfor og hvordan forske på involvering og innflytelse.....	9
1.1 Innledning – vi trenger bedre analytiske verktøy på norsk.....	9
1.2 Bakgrunn – utfordringer for involvering av sivilsamfunnet i reguleringsplanlegging	12
1.3 Mål og problemstillinger	17
1.4 Avhandlingens forskningsmessige bidrag	20
1.5 Kappens struktur	21
2 Vitenskapsfilosofisk forankring og forskningsdesign	22
2.1 Sosialkonstruktivistisk perspektiv	22
2.2 Forskningsprosess og forskningsstrategi.....	24
3 Teoretiske fundament	26
3.1 Utfordringer for involvering og innflytelse – internasjonale erfaringer	26
3.2 Diskursperspektiver.....	29
3.3 Demokratiteorier og kontrastene mellom dem.....	32
3.4 Godeteori og kvalitetstypologi.....	40
4 Kontekst - involvering i reguleringsprosesser på norsk	44
4.1 Medvirkning på norsk – ikke alltid for sivilsamfunnet	44
4.2 Kravene til involvering av sivilsamfunnet i plan- og bygningsloven.....	44
4.3 Lokal forankring og markedsorientert samfunnsutvikling	45
4.4 Oppsummering – svake rammebetingelser for sivilsamfunnets involvering.....	47
5 Metodiske valg	48
5.1 Betydning av konstruktivistisk perspektiv for generering og bruk av data.....	48
5.2 Reguleringsprosesser og konstruktivistisk vinkling.....	50
5.3 Valg av case og innsamlet empiri	50
5.4 Refleksjon rundt case og metode.....	53
6 Kapitler og artikler.....	54
6.1 Tekst 1, artikkel: Kampen om et strandsoneareal – et diskursperspektiv på en arealbruksbeslutning.....	54
6.2 Tekst 2, bokkapittel: Meningsbrytninger og involvering i planprosesser i et demokratiperspektiv	55

6.3	Tekst 3, bokkapittel: Democratic theories and potential for influence for civil society in planning processes.....	56
6.4	Tekst 4, artikkel: Helvete i Paradis - demokratisk kamp ved fortetting.....	60
6.5	Tekst 5, artikkel: Kvalitetstypologi i planlegging	62
6.6	Tekstenes samlede bidrag til avhandlingen	63
7	Konkluderende betraktninger.....	65
7.1	Sivilsamfunnets rolle i reguleringsplanlegging.....	65
7.2	Avhandlingens bidrag til planfaget	68
7.3	Konklusjon.....	71
	Referanser.....	72

Sammendrag

Avhandlingen handler om utfordringer og potensialer knyttet til involvering av sivilsamfunnet i reguleringsplanprosesser – det mange tenker på som 'medvirkning'. Normativ planteori har lenge vektlagt at fysisk planlegging bør forankres hos dem som blir berørte av endringene, men idealer og realiteter kan sprike – idealer må ofte vike. Fysisk planlegging skjer i et spenningsfelt hvor mange hensyn skal ivaretas, og hvor eiendomsutviklere, kommunal planadministrasjon, sektormyndigheter og politikere er hovedaktører.

Avhandlingen spør hvordan vi kan forstå sivilsamfunnets rolle og bidrag i reguleringsplanlegging: Hvilke muligheter gis innbyggerne til å ha en stemme i disse prosessene, og i hvilken grad blir de hørt? Hvorfor er deres rolle viktig? Avhandlingen bruker og utvikler tre teoretiske fundament for å belyse disse spørsmålene; diskursperspektiver, demokratiteori og godeteori. Målet er å bidra til en bedre faglig samtale om hvorfor og hvordan sivilsamfunnet bør gis tilstrekkelig plass i arealbeslutninger. Hvilke perspektiver og begreper vi bruker blir derfor viktig. Fordi 'medvirkning' er et begrep som forstås ulikt av aktørene på feltet, blir det ikke brukt i avhandlingen. I stedet brukes involvering av og innflytelse for sivilsamfunnet (naboer, organisasjoner, lokalsamfunn), hvor 'involvering' kan favne fra annonsering til samarbeid mens 'innflytelse' innebærer gjennomslag for argumenter eller ståsted.

Avhandlingen tar utgangspunkt i at foreliggende empirisk forskning viser at det er gode rutiner for informering av sivilsamfunnet i planprosesser, men at de i liten grad har innflytelse. Dette bildet bekreftes av de empiriske studiene som ligger til grunn for avhandlingen.

Avhandlingen utforsker og utdyper forholdet mellom planlegging, diskurser, demokratiteori og demokratisk legitimitet. Analyser av hvilke diskurser som blir toneangivende i reelle planprosesser gir en dypere forståelse av hvorfor noen argumenter vinner frem mens stemmer fra sivilsamfunnet ikke får gjennomslag.

Planlegging skal være demokratisk, men vi kan ha ulike bilder av hva det innebærer i praksis. Innen demokratiteori er det en iøynefallende motsats mellom to demokratitradisjoner i synet på sivilsamfunnets rolle i demokratiske beslutninger; som velgere eller som medborgere som søker etter allmennviljen. I kjølvannet av disse eksisterer i dag flere ulike demokratiperspektiver side om side blant aktørene på feltet. Avhandlingen knytter de ulike demokratiteoriene til norsk planlovverk, og diskutere hva disse innebærer for involvering og innflytelse for sivilsamfunnet. Dette gir grunnlag for å synliggjøre planprosessers politiske natur, tematisere ulike virkelighetsforståelser og diskutere i hvilken utstrekning faktiske planprosesser er demokratisk legitime. Avhandlingen belyser også hvordan sivilsamfunnet har mobilisert og hvordan deres innspill er møtt og ivaretatt.

Gjennom de empiriske analysene ble det stadig klarere at feltet mangler begreper og en typologi som kan synliggjøre hvilke *fysiske og arealbruksmessige kvaliteter* som sivilsamfunnet står i en særstilling til å bringe inn i planprosessene (dvs. resultatet). Avhandlingen tar utgangspunkt i økonomisk godeteori og videreutvikler en kvalitetstypologi som kan brukes til analyser av arealbruksvurderinger og –beslutninger. Typologien blir brukt på et empirisk materiale for å synliggjøre hvilke kvaliteter som kan genereres og hvilke som trues av eiendomsutvikling. Sivilsamfunnets bidrag til resultatet i planprosesser dokumenteres gjennom en analyse av ulike typer kvaliteter som genereres i private utbyggingsinitiativ, der sivilsamfunnet står i en særstilling til å dra fokus mot felleskapets interesser dvs. de 'kollektive kvaliteter'.

Avhandlingen viser hvordan ulike demokratiforståelser, diskursperspektiver og kvalitetstypologien er begrepsmessige byggesteiner og verktøy som kan trekkes på i analyser av feltet innbyggerinvolvering og –innflytelse i reguleringsplanlegging.

Summary

This dissertation is about challenges and potentials associated with involvement of civil society (neighbors, organizations, communities) in detailed planning processes – public participation. Normative planning theory has long emphasized that those affected by changes should have impact in planning, but ideals and realities may differ. Physical planning takes place in a contested field where multiple considerations are to be taken, and where property developers, public planners, sectoral authorities and politicians are the main players.

The dissertation asks how we can understand civil society's role and contribution in regulatory planning: What opportunities are citizens given to voice their views in these processes and to what extent are they heard? Why is their role important? The dissertation draws on and develops three theoretical strands to illuminate these questions; discourse theory, democratic theory and goods theory. The thesis explicitly addresses challenges in the Norwegian professional language of public participation and aims at providing more precise concepts and terms concerning why and how civil society should be given adequate leverage in land-use decisions. Attention is given to the difference between 'involvement' of civil society (ranging from merely being informed to collaborative engagement) and 'influence' implying impact on considerations or results.

Current empirical research indicates that there are thoroughly institutionalized practices for informing civil society in Norwegian planning processes, but that they are seldom actively involved and have little influence. This picture is confirmed by the empirical studies that form the basis of the dissertation.

The thesis explores and elaborates the relationship between planning, discourses, democratic theory and democratic legitimacy. Analyzing the discourses that emerge in particular planning processes can deepen the understanding of why certain arguments prevail while civil society voices are not accommodated.

Planning should be democratic, but we may differ on what that implies in practice. Within democratic theory there is a noticeable opposition between two traditions concerning civil society's role in democratic decisions; as voters or as citizens seeking the general will. Today several different democratic perspectives derived from these exist side by side. The Norwegian planning legislation is analyzed related to different democratic theories, and what these theories imply for the role of civil society is discussed. This makes visible the political nature of planning processes, sheds light on the existence of different actors' perceptions of reality, and provides a starting point for discussing to what extent planning processes are democratically legitimate. The thesis also shed light on how civil society has mobilized and how their inputs were met.

Through empirical analysis, it became increasingly clear that the field is in need of concepts and a typology that can reveal the land-use qualities that civil society is in a unique position to bring into the planning processes. The thesis draws on economic goods theory to develop a typology of qualities that can be used to analyze land-use assessments and decisions. The typology has been used to analyze empirical material to identify what qualities can be generated, and what qualities are threatened, through property development processes. The question of civil society's contribution to the outcome of planning processes is addressed through an analysis of different types of qualities generated by private development projects. Civil society is in a special position to direct focus to the interests of the community – the 'public qualities'.

The dissertation demonstrates how various theories of democracy, discourse analysis and a typology of qualities are conceptual building blocks and tools that can be drawn on in research and analyzes of public participation and influence in detailed planning.

1 Introduksjon – hvorfor og hvordan forske på involvering og innflytelse

Denne avhandlingen tar for seg utfordringer og potensialer knyttet til involvering av sivilsamfunnet i planprosesser. Avhandlingen trekker på demokrati- og diskursperspektiver, og spør hvordan vi kan forstå sivilsamfunnets rolle og bidrag i reguleringsplanlegging: Hvilke muligheter gis innbyggerne til å ha en stemme i disse prosessene, og i hvilken grad blir de hørt? Hvorfor er deres rolle viktig?

1.1 Innledning – vi trenger bedre analytiske verktøy på norsk

De siste tiårene har dominerende normativ planteori vektlagt at fysisk planlegging bør forankres gjennom involvering og dialog med dem som blir berørte av endringene (Forester, 1982; Healey, 1993; Innes, 1995). Presumptivt står dette idealet også sterkt i Norge (Hanssen, 2010; Lysgård & Cruickshank, 2013; Sager, 2013). Hanssen viser i sin doktoravhandling at innbyggerinvolvering i hovedsak begrenses til informasjon og mulighet for å gi høringsinnspill (Hanssen, 2013). Norsk planlegging befinner seg i et spenningsfelt mellom idealer om inkludering, ekspertstyre og markedslogikk. Denne avhandlingen bidrar til å styrke innsikten i hva denne spenningen innebærer, og utforsker vinklinger som kan peke mot større forståelse av sivilsamfunnets rolle på tvers av aktørgrupper som planleggere, utbyggere, politikere og velforeninger.

I avhandlingen er sivilsamfunnet en betegnelse som favner bredt. Den omfatter aktører som kan være berørt av en planbeslutning, men som ikke har roller som forslagstiller, politiker eller planlegger. Andre benevnelser kan være innbyggere, lokalsamfunn, beboere, naboer, berørte, interessenter (stakeholders) og medborgere. Ulike betegnelser kan reflektere ulike holdninger til hvem som bør involveres og hvordan¹, men sivilsamfunnet er tenkt som en nøytral og vidtgripende fellesbetegnelse. Avhandlingen baseres på en antakelse om at de dominerende aktørene på feltet har ulik oppfatning av *hvem* som bør inkluderes, *hva* slik inkludering bør bestå i og hvilken *innflytelse* disse kan forvente. Når dette tematiseres i planlegging brukes vanligvis begrepet 'medvirkning'. I plan- og bygningsloven pålegges forslagsstillere å legge til rette for 'medvirkning'. Men hva betyr 'medvirkning' for de ulike aktørene som inngår i en reguleringsprosess?

For den private forslagstiller F handler det gjerne om egen dialog med den kommunale planetaten og andre *offentlige aktører*. Lederen i velforeningen V mener imidlertid at det handler om å ha *lokal innvirkning* på den foreslåtte utbyggingen i nærheten. For kommunal planlegger K handler det om å ta imot *skriftlige innspill* og adressere dem i saksdokumentene til politikerne. Politiker P tenker kanskje på ressurssterke *enkeltpersoner* som ivaretar sine egeninteresser og bremser nødvendig utvikling. Forestillingene spriker når det gjelder hvem som skal medvirke og hva involveringen skal medføre av makt og innflytelse.

Et slikt mangfold av forståelser blant nøkkelaktører kan ha betydning for planpraksis og for muligheten for kunnskapsproduksjon fordi det utfordrer muligheten for å etablere enhetlige faglige samtaler om å involvere sivilsamfunnet i fysisk planlegging. Norsk reguleringsplanlegging er vanligvis initiert av private aktører, noe som betyr at eiendomsutvikleres perspektiver har en

¹ Eksempelvis innebærer medborgerbegrepet en visjon av samfunnet som hvilende på borgernes aktive involvering i et bredt anliggende, mens stakeholder/interessent-begrepet er nærmere knyttet til interessehevding som handlingsformat (se f.eks. Soma & Vatn, 2014)

sentral plass på et felt som tradisjonelt er dominert av planfaglige perspektiver. I en situasjon der ulike fagtradisjoner og -terminologier møtes og eventuelt står mot hverandre, trengs egnede begreper, typologier og analytiske perspektiver for å kunne *forstå, diskutere og reflektere* rundt sivilsamfunnets rolle. Denne avhandlingen har ambisjoner om å bidra i så måte.

Avhandlingens første skritt på vei mot en mer presis terminologi på feltet er å forkaste begrepet 'medvirkning'. På tross av at begrepet er innarbeidet i både faglitteratur og praksis, er det problematisk både som analytisk fagbegrep og som betegnelse i praksisfeltet. 'Medvirkning' slik det er konkretisert i plan- og bygningsloven, er ikke eksplisitt på at det er *sivilsamfunnet* som skal involveres. Videre innebærer den lovpålagte minimumsvarianten av 'medvirkning' enveisinformasjon i form av annonsering av oppstart av planarbeid i dagspressen og invitasjon til skriftlige innspill. Denne operasjonaliseringen står i motsats til en etymologisk tolking av ordet som knyttet til *virkning*. Den er heller ikke i tråd med lekfolks forestillinger om hva medvirkning i en prosess skal innebære, fordi de gjerne ser for seg både *dialog* og *innflytelse*. Hvis begrepet forstås ulikt av aktørene på feltet – av eiendomsutviklere, utbyggere, politikere, planadministrasjon, naboer, interesseorganisasjoner osv. mister det evnen til å formidle mening, og kan karakteriseres som et *tomt begrep* (Gunder & Hillier, 2009). Begrepet blir uegnet som faglig presis term fordi det både er tvetydig og utydelig. I avhandlingen brukes derfor primært '*involvering*' og '*innflytelse*'. *Involvering* innebærer at det finnes kontakt. Det favner bredt og kan på et minimumsnivå innebære enveisinformasjon. *Innflytelse* favner vidt fra gjennomslag for et argument eller standpunkt til anerkjennelse og seriøs vurdering av et innspill. Siden avhandlingen handler om sivilsamfunnets involvering og innflytelse, brukes begrepene innbyggerinvolvering og innbyggerinnflytelse tidvis for språklig variasjon.

Det er særlig sivilsamfunnets rolle for å øke kvaliteten i planene og dermed utbyggingene, og deres rolle for å sikre prosessens demokratiske legitimitet, som diskuteres i avhandlingen. Fokus har vært på å finne frem til og utvikle teorier og perspektiver. Dette er gjort gjennom en veksling mellom dybdykk i teori og analyser av empiri, for å skape et fundament for en rikere forståelse og forbedring av praksis. Både den tradisjonelle planleggingsforståelsen hvor inkludering av sivilsamfunnet er erkjent som et nødvendig element og et eiendomsutviklerperspektiv, trenger et supplement av typologier som kan tydeliggjøre ulike dimensjoner ved uenigheter og synliggjøre mulige møtepunkter. Perspektivene og typologiene som utvikles i arbeidets tidlige fase brukes i senere empiriske analyser og synliggjør deres anvendelighet.

1.1.1 Fokus på reguleringsnivå

Avhandlingen fokuserer på reguleringsplanlegging. Reguleringsplaner er juridisk bindende arealplaner på laveste nivå. Slike planer konkretiserer de juridiske rettighetene en grunneier har til å utnytte sin eiendom og hvilke betingelser som stilles for at retten kan utøves. I Norge er det i hovedsak private aktører (tomteeiere, utbyggere eller eiendomsutviklere, inkludert offentlig eide selskaper) som initierer reguleringsplaner, mens planadministrasjonen i kommunen skal sørge for at prosessen og resultatet er i tråd med regelverket (inkludert tekniske krav). Politikere på kommunenivå behandler og vedtar planene (statlig nivå kan overprøve en plan og be om at den endres). I tillegg til disse tre hovedaktørene på feltet har vi sivilsamfunnet, men deres rolle er svakere definert.

Det er flere grunner til at dette plannivået er særlig interessant. For det første er det på dette plannivået at de konkrete fysiske resultatene av overordnede beslutninger om arealbruk kommer til syne, noe som kan generere ulike meninger og synspunkter blant innbyggere som berøres, og skape stort engasjement. For det andre har vi på dette plannivået særlige utfordringer knyttet til

hvilken plass sivilsamfunnet skal ha, fordi det kommer tett på privat eiendomsrett dvs. kontroll over og bruk av egen eiendom, som er en svært sentral verdi i Norge og i vår vestlige kultur generelt. For det tredje er forslagstillerne i hovedsak private aktører, og disse har lovpålagt ansvar for 'medvirkning' i tidlig fase. Hvis det er svakt konkretisert hva denne 'medvirkningen' skal bestå av, vil utbyggenes praksis variere avhengig av forslagsstillers forståelse av innbyggerinvolvering, hvilke krav den enkelte kommune stiller og det lokale sivilsamfunns evne og vilje til involvering. Der ingen sørger for at sivilsamfunnet kobles på, vil de private utbyggerne, innenfor rammer fra regelverk og kommunal administrasjon, ha en definerende posisjon på utforming av arealer som berører samfunnet som helhet. Sivilsamfunnet får da utelukkende en *reaktiv* rolle.

1.1.2 Fokus på norske rammer og utfordringer

Avhandlingen er skrevet på norsk. Dens hovedanliggende har vært å utforske feltet for å kunne bidra til styrket praksis på området i Norge. Det må medføre fokus på det særnorske, og det særnorske gripes ofte ikke like godt når man skriver for et internasjonalt publikum fordi den nasjonale konteksten er fremmed for leseren slik at nyanser må vike for å gi tydeligere budskap. Aktørkartet på feltet vil være ulikt ut fra institusjonelle, politiske og kulturelle rammeverk så som nasjonalt regelverk, arbeids- og ansvarsdeling, historiske føringer, eiendomsfordeling, forvaltningskultur, planleggingskultur etc. Private utvikleres sterke posisjon til å initiere planer som blir juridisk bindende, er relativt særegent for Norge. I mange vestlige land er det offentlige planmonopol, og i andre er reguleringsplaner ikke juridisk bindende. For inkludering av sivilsamfunnet kan tradisjon og kulturelle forhold gi markante forskjeller mellom lands praksis.

Et norsk fagspråk bør ivaretas og videreutvikles fordi praksis i stor grad foregår på norsk, planforslagene og dokumentene som skal beskrive (og utfordre) planforslagene er på norsk, og de politiske debattene om forslagene foregår på norsk. Alle aktørgruppene som er involvert trenger et vokabular for å forstå og gripe egen opplevelse og oppfatning av planforslag og til å formidle sine ståsteder. Et godt begrepsmessig repertoar er nødvendig for å kunne nyansere, spesifisere og unngå misforståelser.

Det er mye faglig innsikt i internasjonal litteratur som ikke er tilstrekkelig integrert i det norskspråklige fagfeltet. Dette handler delvis om manglende norske ord, og vi trenger derfor en terminologiutvikling for å kunne skrive og samtale på norsk om fenomener som diskuteres i den internasjonale faglige samtalen. Dette handler også om å trekke frem fenomener som beskrives internasjonalt og synliggjøre dem i en norsk sammenheng. For eksempel er 'diskurs'² et slikt begrep, som er svært anvendelig i samfunnsanalyser for å fokusere på til dels subtile strukturer som legger rammer for hva vi ser, vektlegger og omtaler, men begrepet er ikke allemannseie ennå.³ Et annet begrep det er vanskelig å finne et godt norsk ord for, og som ikke er godt integrert i norske fagsamtaler, er 'deliberasjon'. Deliberasjon er prosessen hvor man vurderer, overveier og rådslår over informasjon og argumenter.⁴ Både diskurs og deliberasjon er viktige begreper i avhandlingen. Et tredje sentralt ord for avhandlingen er 'public'. Som prefiks har det mange ulike betydninger og trenger derfor flere ulike norske oversettelser. En oversettelse til 'offentlig' fungerer på noen felt som for 'public space' hvor betegnelsen 'offentlige rom' er innarbeidet om arealer som er allment tilgjengelige. 'Public participation' derimot mangler en innarbeidet norsk betegnelse. Noen forslag er innbyggermedvirkning (Klausen et al., 2013),

² Diskurs kan forstås som "delte verdenssyn nedfelt i språket" (Dryzek & Niemeyer, 2010:31, min oversettelse)

³ Begrepet er grunnleggende i avhandlingen og presenteres nærmere i kapittel 3.1.

⁴ Begrepet er nærmere presentert i kapittel 3.3.

borgermedvirkning (Wøhni, 2007) og folkelig medvirkning (Thorsen, 2014). Avhandlingen bruker sivilsamfunns- eller innbyggerinvolvering. På noen felt er 'public' oversatt med fellesskapet eller kollektivet; 'public interests' omtales som *fellesskapets* interesser, og 'public goods' oversettes vanligvis med 'kollektive goder'. I avhandlingen er kollektive goder i en utbyggingssammenheng nærmere beskrevet og diskutert og betegnes som kollektive kvaliteter.⁵

Ytterligere utfordrende ord og begreper som er sentrale i avhandlingens tematiske landskap, er 'facilitation' og 'citizen'. 'Facilitation' betegner aktiv tilrettelegging i samtaler der ulike syn står mot hverandre, og på norsk prøver man å innarbeide begrepet 'fasilitering' (Solem & Hermundsgård, 2015). 'Citizen' kan oversettes med borger eller innbygger, men begrepet borger har i norsk sammenheng en klassevalør knyttet til borgerskapet.⁶ Betegnelser som søker å unngå denne konnotasjonen er samfunnsborger (Rose & Heidar, 2007) og medborger (Rose, 2014).

Neste avsnitt går nærmere inn på problemkomplekset knyttet til involvering av sivilsamfunnet og innbyggerinnflytelse, og bakgrunnen for problemstillingene i avhandlingen. Deretter presenteres og diskuteres avhandlingens mål, problemstillinger og bidrag, før det redegjøres for strukturen i resten av avhandlingen.

1.2 Bakgrunn – utfordringer for involvering av sivilsamfunnet i reguleringsplanlegging

Dette forskningsarbeidet er motivert av et antatt gap mellom teoretiske og normative idealer for involvering på den ene siden, og praksis, slik den utspiller seg i norske kommuner, på den andre siden. I det følgende skisseres noen empiriske, faglige og teoretiske utfordringer som ligger til grunn for problemstillingene.

1.2.1 Planteoretiske perspektiver på innbyggerinvolvering og -innflytelse

Et normativt ønske om inkludering av befolkningen i ulike deler av planleggingen fra overordnet til detaljnivå har vært et tema i planlitteratur siden 60-tallet, og går hånd i hånd med et dominerende normativt ideal for planlegging til beste for samfunnet som helhet. En viktig bidragsyter på 60-tallet var Sherry Arnstein. Hun utviklet en modell for å illustrere graden av medvirkning – en 'medvirkningsstige' – som tematiserte hva som må til for å få reell maktforskyvning i beslutningsprosesser og å unngå skuebrød (Arnstein, 1969). Teksten er fremdeles en nøkkelreferanse og inspirerer til tilpassede varianter på andre felt, f.eks. involvering av barn (Hart, 1992) og konkret i tilknytning til norsk forvaltning (f.eks. Falleth & Hanssen, 2012; Schmidt et al., 2011; Wøhni, 2007).

Den tradisjonelt vanligste involveringen av sivilsamfunnet i planlegging dreier seg om skriftlig innsendte innspill til planinitiativ og høringer. Denne formen har i lengre tid møtt kritikk for å være dårlig egnet for å få frem fellesskapets interesser, for å ekskludere vanlige innbyggere til fordel for polariserte interessegrupper og ikke gi nok rom for informasjonsutveksling mellom fagfolk og befolkningen for øvrig (se bl.a. Moote et al., 1997). Andre svakheter som er tematisert er at deltakerne ikke opplever å bli hørt, at resultatene sjeldent forbedres og at skriftlige innspill ikke er en metode som inkluderer bredt fra samfunnet (Innes & Booher, 2004:419).

⁵ En typologi knyttet til goders tilgjengelighet diskuteres nærmere i kapittel 3.4.

⁶ I Marxistisk analyse på engelsk brukes bourgeoisie og ikke citizen.

Bedre inkludering av sivilsamfunnet fikk et oppsving gjennom det som kalles den kommunikative vending i planlegging (Healey, 1993) som del av en bredere tendens til å ha fokus på språk og argumentasjon i analyser av politikkkutforming (Fischer & Forester, 1993). Habermas' kommunikative handling (Habermas, 1984) var teoretisk inspirasjon og fundament for særlig Foresters og Healeys arbeid. Den kommunikative handling har forståelse og overbevisning gjennom argumenter som viktigste handlingskoordinerende elementer. Habermas kontrasterer dette til 'strategisk handling' som er samhandling der aktørene påvirker hverandre gjennom positive eller negative sanksjoner (Aakvaag, 2008:174). I den strategiske handling er det maksimering av egen nytte som motiverer, mens motivering i den kommunikative handling hviler på gode begrunnelser som vi alle kan anerkjenne – eller "kraften i det bedre argument" (ibid:175-176).

Tanken om å finne gode løsninger gjennom gjensidig forståelse har fått fotfeste i planlitteraturen særlig i form av mer og bedre kommunikasjon. Innes og Booher fokuserer på deltakende ansikt-til-ansikt prosesser (ofte omtalt som 'collaborative planning') hvor målet er å generere nye løsninger som de ulike gruppene kan enes om (Innes & Booher, 1999; Innes, 2004; Innes & Booher, 2010). Andre toneangivende eksponenter for involverende planlegging er John Forester med sin 'deliberativ practitioner' (Forester, 1982; 1989; 2009) og Patsy Healey med samarbeidende og kommunikativ planlegging (Healey, 1993; 1998; 2003b; 2010). I Norge har særlig Tore Sager kommet med flere bidrag i tilknytning til kommunikativ planlegging (Sager, 1994; 2005; 2009b; 2013). Planlegging som samskaping eller 'co-production'⁷ er en fremvoksende trend som ser innbyggerne som ressurs.

Det normative idealet i kommunikativ planlegging er å legge til rette for dialoger hvor de ulike aktørene har et ønske om å forstå de andres ståsted og synspunkter, og hvor man er orientert mot å finne nye løsninger som alle kan akseptere (tidvis betegnet som *konsensus*).

Samtidig er det kritiske røster til troen til kommunikasjon som en farbar vei. En radikalt orientert kritikk fra planteoretisk hold mener at kommunikativ teori er urealistisk og for lite maktkritisk. Det hevdes at det er problematisk å bruke Habermas' kommunikative teori på planlegging fordi det hindrer innsikt i hvordan makt former planlegging (Flyvbjerg & Richardson, 2002:44). Videre hevdes at de underliggende maktrelasjonene i markedsorienterte vestlige land undervurderes (Purcell, 2009), og at konsensus ikke er ønskelig fordi det representerer en fornektelse av reelle vedvarende politiske konflikter (Miessen, 2010; Mouffe, 2005a).

Healey repliserer til kritikk mot kommunikativ planlegging at hennes tilnærming ikke overser maktforhold, men tvert imot er bedre egnet til kritisk analyse og å fange opp og adressere det relasjonelle i makten enn f.eks. Flyvbjergs begrepsapparat (Healey, 2003a:113). Sager understreker også det kritiske potensialet i det han kaller *kritisk* kommunikativ planlegging (Sager, 2013).

Løfter vi blikket fra de interne planteoretiske kampene om perspektiver til det som skjer i praksis, er et forenende hovedpoeng for mye av den internasjonale planlitteraturen å *utfordre systemer*

⁷ Begrepene 'co-creation' og 'co-production' brukes ofte om tjenesteutvikling (Agger & Tortzen, 2015; Alford, 2014), men kan også brukes i tilknytning til planlegging (Albrechts, 2015), med 'co-design' som en tredje variant som griper det samme (Munthe-Kaas, 2015). 'Co-production' brukes på en noe annerledes måte innen Science and Technology Studies (STS) om en analytisk tilnærming for å unngå sosial og teknokratisk determinisme ved å se det sosiale og det materielle som likeverdige og gjensidig påvirkende ontologiske størrelser (Jasanoff, 2004).

som ikler seg et skinn av demokratisk involvering, men som likevel er ekskluderende. Om det engelske systemet sies følgende:

This system gives the superficial appearance of engagement and legitimacy, whilst focusing on delivering growth expedited through some carefully choreographed processes for participation which minimise the potential for those with conflicting views to be given a meaningful hearing (Allmendinger & Haughton, 2012:90)

Heller enn å åpne opp for innflytelse, bidrar systemet til å begrense hva som kan diskuteres. Tilsvarende kritikk ser vi også i norsk forskning (Hanssen & Saglie, 2010). Generelt ser vi i mye av planlitteraturen et vedvarende ønske om å mektiggjøre vanlige beboere, gi en stemme til byens brukere og å være kritisk til dominerende maktstrukturer (Brenner et al., 2011). Men spørsmålet som fremdeles ikke finner et omforent eller uttømmende svar innen planteori er hvordan dette best kan gjøres og tematiseres.

1.2.2 Gapet mellom teori og praksis: lite involvering med innflytelse i Norge

Det kommunikative idealet for planlegging innebærer at løsninger skal forankres hos berørte i samfunnet (Healey, 1993; Healey, 2010; Innes, 1995). Idealet antas å stå sterkt i Norge (Hanssen, 2010; Lysgård & Cruickshank, 2013; Sager, 2013). Hanssen påpeker midlertid det paradoksale ved at selv om idealet om kommunikativ planlegging tradisjonelt har hatt en fremtredende posisjon, er det færre enn 10 prosent av planleggerne i hennes empiriske materiale som har erfaring med reell involvering av lokalsamfunnsaktører i reguleringsprosesser (Hanssen, 2010:721). Både i Norge og internasjonalt påpekes en diskrepans mellom idealer og realiteter mht. involvering av sivilsamfunnet (Conrad et al., 2011; Hanssen, 2013; Lea, 2016; Monno & Khakee, 2012; Mäntysalo et al., 2011; Sager, 2009a).

Så hva vet vi om innbyggerinnflytelse i praksis i Norge? De senere årene er det gjort flere større undersøkelser av deltakelse i planlegging i Norge som innebærer både kvantitative kartlegginger og kvalitative tilnærminger⁸. En studie av Schmidt, Guttu og Knudtzon (2011) om medvirkning i planprosesser i Oslo indikerer at de institusjonelt forankrede formene for involvering lett kan oppleves som det Arnstein kaller *non-participation* (Arnstein, 1969) fordi de ikke innebærer reell innflytelse. Studien synliggjør problemet med manglende empiriske erfaringer med gode prosesser i privatinitiert reguleringsplanlegging. Studien skulle bidra med erfaringsoverføring fra prosesser som hadde fungert godt, men Oslos plan- og bygningssetat klarte ikke å finne frem til privat innsendte planer der involvering av lokale aktører hadde gitt bedre planer og fornøyde deltakere fra lokalsamfunnet.

Det gjøres tidvis forsøk på innbyggerinvolvering i planprosesser der kommunen er forslagsstiller. I en studie av 13 planer hvor kommunene aktivt hadde ønsket supplerende involvering av sivilsamfunnet, konkluderes det med at de fleste planene er noe endret som følge av involveringen, og at to "relativt intense medvirkningsverksteder" har vært vellykket (Wøhni, 2007:8). I en av prosessene opplevde imidlertid de berørte at de ikke ble hørt og at planen ble dårligere (ibid:8). I Tromsø ble elementer av en eksperimentell planlegging prøvd ut (Nyseth,

⁸ For eksempel prosjektet finansiert av Forskningsrådsprogrammet DEMOSREG "Styringsformer i byutvikling: fra deltakelse som aktivum i government til deltakelse som strategi i governance". Prosjektet er gjennomført av forskere ved NIBR og UMB (senere NMBU) og innebærer både en bred kartlegging og kvalitative intervjuer.

2015), noe som innebar mange nye tilnærminger for å involvere innbyggerne på søken etter ulike perspektiver og "byens strømmer, potensialer og tilblivelser" (ibid:256).

I en landsdekkende studie om innbyggerinvolvering rettet til politikere, utbyggere, planadministrasjon og lokale organisasjoner, var det stort sprik mellom aktørene i synet på om innspillene fra og kontakten med lokalsamfunnsaktørene var viktig for utfallet av reguleringsplanene (Falleth et al., 2008:89)⁹. Kun fem prosent av organisasjonene mente at deres bidrag medfører endringer i planer (ibid:89). Dette illustrerer at det er vanskelig å vurdere hvilken innflytelse sivilsamfunnet i realiteten har¹⁰. Den vanligste formen for deltakelse for sivilsamfunnet er å gi høringsuttalelser (ibid:69). På bakgrunn av omfattende kvalitative og kvantitative studier i Norge konkluderer Hanssen med svak innflytelse for lokale aktører gjennom institusjonaliserte former for medvirkning (Hanssen, 2013:41-45).

Norske kvalitative enkeltstudier bekrefter et bilde av mangelfull involvering av sivilsamfunnet i norske planprosesser (Lea, 2016; Lundberg, 2017b; Vik, 2017). I en studie av to planprosesser hvor sivilsamfunnet stoppet utbyggingsplaner, konkluderer Brendehaug med at ingen av kommunene hadde planprosesser som stimulerte til debatt (Brendehaug, 2017:156).

Generelt medfører dagens system at sivilsamfunnsaktørenes mulighet til å påvirke kommer svært sent i planprosessen. Deres rolle "blir redusert til å være reaktiv og kritisk, mens utbyggere får rollen som aktive og konstruktive. (...) de får ofte rollen som "festbrems" i planforslag der kommune og utbygger kan være enige." (Falleth & Hanssen, 2012).

Samlet sett viser empiriske studier om involvering i reguleringsplanlegging i Norge at sivilsamfunnet har en perifer plass i beslutningsprosessen. Lovverket gir innbyggere mulighet til å uttale seg, men at de faktisk deltar eller får innflytelse sikres verken av lovverkets bestemmelser eller av den offentlige planleggers praksis (Ringholm et al., 2018).

1.2.3 Planleggeres holdninger - ambivalens og krysspress

I flere vestlige land er planleggerens samfunnsmessige rolle sterkere definert enn i Norge. Den amerikanske 'code of conduct' for planleggere spesifiserer at de skal sørge for at folket får mulighet for innflytelse på planer som angår dem:

We shall give people the opportunity to have a meaningful impact on the development of plans and programs that may affect them. Participation should be broad enough to include those who lack formal organization or influence. (American Institute of Professional Planners, 2005:2)

Videre anses planleggere å skulle tjene fellesskapets interesse: "Our primary obligation is to serve the public interest" (ibid:2). Dette konkretiseres bl.a. til å involvere dem som berøres av et tiltak.

I Norge har vi ikke et tilsvarende formelt vedtatt etisk rammeverk for planleggere, og planleggerrollen er ikke like profesjonsbasert. De som jobber som planleggere i kommunene har et spekter av fagbakgrunner som arkitekter, sivilingeniører, by- og landskapsplanleggere, jurister, økonomer, geografer og samfunnsvitere¹¹. Tore Sager beskriver hvordan planleggere i dag er i et krysspress mellom dialogorienterte idealer og eksterne nyliberale krav fra blant annet politikere

⁹ 46 % av politikerne, 17 % av utviklerne og 22 % av saksbehandlerne mente innspillene var viktige (ibid:89).

¹⁰ Dette illustrerer også utfordringer ved kunnskapsgenerering gjennom spørreundersøkelser ved at de ulike respondentene kan ha hatt ulik forståelse av innholdet i ordene "viktig" og "utfallet".

¹¹ NIVI-analyse (2014)

som argumenter med at økonomisk virkelighet og realpolitikk peker mot new public management som styringsmodell (Sager, 2009a). Han beskriver at planleggere føler seg presset til å handle i strid med egne profesjonelle verdier og vurderinger (ibid:66).

I hvilken utstrekning norske planleggere *ønsker* at sivilsamfunnet skal ha en fremtredende rolle i beslutningsprosessene er et uavklart spørsmål. Mens tre av fire i planadministrasjonen mener medvirkning fra lokalsamfunnet er svært viktig eller nokså viktig (Falleth et al., 2008:74), sier over halvparten seg enig eller ganske enig i at "lokalsamfunnsaktører tenker bare på sine egne interesser i by- og arealplanlegging" (ibid:75). Dette peker mot en *ambivalens* i planleggeres holdninger til sivilsamfunnsaktørene – det er viktig at de deltar, men mange planleggere ser ikke hva de kan tilføre.

I praksis er det sjelden at reguleringsplanprosesser legger opp til utstrakt involvering av innbyggerne. Falleth m fl. (2008) fant at i bare fem av 100 planer gjennomgått i en landsdekkende studie, hadde det vært involvering utover de såkalte minimumskravene dvs. informasjon i form av annonsering, tilskrivning og offentlig utleggelse. I disse fem planene hadde kontakten skjedd i form av folkemøter (ibid:68). Folkemøter anses imidlertid ikke som en godt egnet kontaktform i prosesser med stor polarisering og hvor det er lite rom for endringer (Hanssen, 2010:721). De bærer ofte preg av å være informasjonsmøter heller enn arenaer for dialog (Ringholm & Nyseth, 2018:332). Praksisfeltet i Norge ser derfor ut til å ha mangelfull erfaring med gode og konstruktive former for møtepunkter med sivilsamfunnet på det detaljnivået der utbyggingsprosjekter fastsettes.

1.2.4 Ulike anskuelser blant nøkkelaktører

En grunnleggende antakelse i dette arbeidet er at nøkkelaktørene i reguleringsprosesser ser ulikt på sivilsamfunnets deltakelse. Større innsikt i hvordan de ulike gruppene ser på dette og hvorfor de har disse synspunktene, kan gi grunnlag for bedre håndtering av prosesser. At sivilsamfunnet når de deltar *ønsker* innflytelse, gir intuitivt gjenklang. Men hva *ønsker* eiendomsutviklerne – hva kan de vinne på mer eller bedre involvering? I akademisk litteratur trekkes et bedre *kunnskapsgrunnlag* frem som en aktørnøytral begrunnelse for at involvering fra lokale aktører kan berike et planforslag. Videre antas det tidvis at konfliktnivået kan bli lavere, slik at planprosessen kan gå raskere, hvis berørte kommer til orde på en god måte i planprosessen. Men gir disse begrunnelsene gjenklang hos eiendomsutviklere? Det finnes lite forskning på dette. En engelsk studie fant at det store flertallet av eiendomsutviklerne hadde negativt syn på samarbeidet med lokalsamfunnsrepresentanter, mens et lite mindretall også hadde noen positive betraktninger (Ball, 2004).

Utfordringer knyttet til reell og konkret involvering av sivilsamfunnet kan være at det tar *tid*, at det kan være vanskelig å finne frem til *adekvate deltakere* slik at de som involveres representerer særhensyn heller enn felleskapets interesser, og at det kan *tilspisse* konflikter heller enn å gi et bedre kunnskapsgrunnlag for omforente beslutninger. Dette er argumenter knyttet til effektivitet og legitimitet. I tillegg kan det handle om skepsis til *hva* deltakerne kan frembringe av kunnskap (Yang, 2006).

Dette feltet handler om maktrelasjoner – hvem som skal ha innflytelse over arealbruksbeslutninger. Innen planteori dominerer perspektiver som har en eksplisitt eller implisitt forutsetning om at lokalsamfunnet *bør* mektiggjøres (Healey, 2006; Innes & Booher, 2004; Marcuse, 2009; Purcell, 2002). Disse normative bidragene gir begrensede perspektiv- og begrepsmessige verktøy til samtaler med eiendomsutviklere om sivilsamfunnets plass – det er i utgangspunktet to ulike diskurser som vanskelig kan forenes. Eiendomsutviklerdiskursen hvor

prosjektgjennomføring og lønnsomhet er viktige parameter, ser ikke involvering av sivilsamfunnet som sitt fokus og ansvar, mens planteoridiskursen ser innbyggerne som nødvendige premissleverandører for endringer i deres lokalmiljø. Vi trenger derfor begreper og typologier som kan danne bro mellom en planteoretisk fagsamtale og eiendomsutvikleres perspektiver.

1.2.5 Terminologi om involvering

Som gjennomgangen over peker mot, er det tvilsomt om mye praksis i Norge er i tråd med kommunikative idealer for planlegging hvor løsninger skal forankres i involvering og dialog med berørte i samfunnet. Men hvorvidt dette er et *problem* oppfattes trolig ulikt av dominerende aktører på feltet dvs. planleggere, politikere og eiendomsutviklere. Hvorfor sivilsamfunnets involvering kan være en ressurs i den offentlige planleggerens arbeid, og hvordan god dialog mellom eiendomsutviklere og sivilsamfunnet kan styrke planinitiativ og potensielt gi raskere beslutningsprosesser, er også svakt belyst.

Dagens normative planteori, både den kommunikativt orienterte og den mer radikale, fremstår som utilstrekkelig til å peke mot en rikere involveringspraksis fordi den ikke evner å overbevise dem som i dag ikke ser gevinsten ved å involvere innbyggerne¹². Avhandlingen legger til grunn at den faglige samtalen i tilknytning til sivilsamfunnets rolle i norsk planlegging trenger styrking på perspektivering og fagbegreper. Begrepet 'medvirkning' og den operasjonaliseringen det har fått i norsk lovgivning, regelverk og praksis, legger ikke grunnlag for en praksis som sikrer demokratisk legitimitet for beslutninger, og reduserer dermed muligheten for mer optimale arealbruksbeslutninger for storsamfunnet. De dominerende aktørene på feltet unngår å involvere sivilsamfunnet heller enn å trekke på dem som en ressurs.

Avhandlingen utforsker og utvikler egne modeller og typologier for å diskutere kjernesporsmålene i dette feltet – hva sivilsamfunnet kan bidra med for å styrke kunnskapsgrunnlaget og resultatet, og hvordan det kan inngå i den beslutningsprosessen som reguleringsplanlegging er og styrke dens demokratiske legitimitet.

1.3 Mål og problemstillinger

Målet med avhandlingen er å bidra til en rikere forståelse av sivilsamfunnets potensielle rolle i reguleringsprosesser. Den tar utgangspunkt i dagens premisser som innebærer privat forslagsrett, og utforsker hvordan vi kan få en faglig informert og presis samtale. Norsk planlegging skal sikre medvirkning for alle berørte interesser jfr. PBL §1-1 4. ledd (LOV 2008-06-27 nr 71) og være demokratisk (NOU 2003:14 s. 356), men hva innebærer det? Avhandlingen er et bidrag til å utvikle fagterminologien og berike det empiriske kunnskapsgrunnlaget slik at vi, på tvers av fagtilhørighet, lettere kan diskutere planprosessers demokratiske legitimitet og sivilsamfunnsaktørers mulige bidrag i disse.

¹² Se f.eks. Swyngedouw som skisserer følgende for en post-demokratisk tid og hvordan man skal tenke nytt om likhet politisk: "The emergence of political space as the space for the institutionalization of the social (society) and equality as the foundational gesture of political democracy (presumed, axiomatic, yet contingent foundation) requires extraordinary designs (both theoretically and materially), ones that cut through the master signifiers of consensual governance. Elements of such transgressive metonymic re-designs include thinking the spatialities of opposition/dissensus, of polemic, of agonistic (ac)count and performative staging of equality." (Swyngedouw, 2011:378)

1.3.1 Hovedproblemstilling: Hvordan forstå sivilsamfunnets rolle i reguleringsplanlegging?

Hvordan kan vi forstå sivilsamfunnets rolle i norsk reguleringsplanlegging og hvorfor er denne rollen viktig? Vi har allerede mye kunnskap om de empiriske realitetene på feltet og om de formelle kravene i lovverket. Avhandlingen søker derfor etter perspektiver som kan supplere det kjente teoretiske og empiriske terrenget med vinklinger, typologier og begreper som hjelp til å adressere nye eller svakt erkjente sider ved innbyggerinvolvering i planprosesser. Tre grunnleggende antakelser ligger til grunn for arbeidet: 1. at det er til dels dyptgripende ulikheter mellom de ulike aktørene på feltet når det gjelder forståelsen av hva prosessene er og hva de ulike deltakernes rolle skal og bør være, 2. at reguleringsprosesser er politiske av natur, dvs. de handler om skaping og fordeling av goder og byrder, og 3. at makten til å få gjennomslag for sine synspunkter er ulikt fordelt mellom aktørene som er involvert i og berørt av disse prosessene.

At aktørene har ulike virkelighetsoppfatninger, og at feltet kjennetegnes av dominansforhold, peker mot å bruke teoretiske perspektiver som kan gripe dette. *Diskursperspektiv* er en teoretisk innfallsvinkel som har ulike virkelighetsoppfatninger som premis og som adresserer subtile så vel som erkjente maktstrukturer. Perspektivet har vært brukt til å analysere politiske prosesser med fruktbart resultat de siste tiårene, og er et hovedperspektiv i avhandlingen (se 3.2).

Fordi dette forskningsarbeidet er en søken etter supplerende innsikt, har underproblemstillinger sprunget ut av møtene mellom faginnikt på feltet, teori og egeninnsamlet empiri. Dette har skjedd i en hermeneutisk spiral bestående av å lese faglitteratur og teori, utforske empiri, velge teoretisk perspektiv, analysere empiri, skrive, lese mer faglitteratur, utvikle analytiske typologier, velge teoretisk fundament, utforske mer empiri, analysere den, bruke teori og utvikle typologier osv. Dette har resultert i en nærmere avgrensning av avhandlingens fokus som kan uttrykkes som tre underproblemstillinger:

- Hvordan målbæres ulike argumenter i reguleringsprosesser?
- Hvordan kan demokratiteori belyse inkludering av sivilsamfunnet i planlegging?
- Hva kan sivilsamfunnet bidra med i reguleringsplanlegging (både mht. prosess og resultat)?

Spørsmål om hvordan argumenter målbæres innebærer fokus på hvilke aktører som målbærer ulike argumenter, og gir innsikt i hvilke bidrag sivilsamfunnet gir til kunnskapsgrunlaget som arealbruksbeslutninger bygger på. Videre gir analyser av hvilke diskurser som står mot hverandre i slike prosesser innsikt i hvordan og hvorfor noen typer argumenter gis rom mens andre ikke når frem i meningsutvekslingen.

Fokus på demokratiteori er valgt fordi reguleringsbeslutninger er politiske prosesser hvor ståsteder og oppfatninger brynes mot hverandre. Innenfor demokratiteori er det en iøynefallende motsats mellom to demokratitradisjoner i synet på sivilsamfunnets rolle i demokratiske beslutninger; som velgere (liberal tradisjon), eller som medborgere som søker etter allmennviljen (tradisjon etter Rousseau). I kjølvannet av disse eksisterer flere ulike demokratiperspektiver i dag side om side blant aktørene på feltet. Ved å diskutere de ulike perspektivene parallelt synliggjøres hvilke konsekvenser ulike forståelser kan innebære for konkrete planprosesser. Gjennom arbeidet utforskes og utdypes forholdet mellom planlegging, demokratiteori og demokratisk legitimitet. Dette gir grunnlag for å synliggjøre planprosessers politiske natur, tematisere ulike virkelighetsforståelser og diskutere i hvilken utstrekning faktiske planprosesser er demokratisk

legitime. Knyttet til demokratiteori belyses også hvordan sivilsamfunnet kan bidra i planleggingen som prosess.

Gjennom de empiriske analysene ble det stadig klarere at feltet mangler begreper og en typologi som kan synliggjøre hvilke *fysiske og arealbruksmessige kvaliteter* som sivilsamfunnet står i en særstilling til å bringe inn i disse arealbruksbeslutningene (dvs. resultatet). En typologi i tilknytning til godeteori fra det økonomiske fagfeltet fremsto som fruktbart å videreutvikle for bruk på arealbruksvurderinger og –beslutninger, og en *kvalitetstypologi* er derfor skissert opp og brukt på et empirisk materiale for å synliggjøre hvilke kvaliteter som kan genereres og trues av eiendomsutvikling. Ambisjonen er at typologien kan danne et bindeledd mellom en økonomisk diskurs og en plandiskurs fordi den kombinerer plandiskursens fokus på kvaliteter med den økonomiske diskurs' distinksjon basert på tilgjengelighet og eksklusjon av tilgang til goder. Spørsmålet om sivilsamfunnets bidrag for resultatet av planprosessene adresseres derfor gjennom en analyse av ulike typer kvaliteter som genereres av private utbyggingsprosjekter som fastlegges i reguleringsplaner, hvor sivilsamfunnet står i en særstilling til å dra fokus mot felleskapets interesser.

Forskningsprosessen har vært et forsøk på å begrepsfeste essensen i hva sivilsamfunnet kan bidra med i reguleringsprosesser. Sivilsamfunnets potensielle positive bidrag til planer kan synes som innlysende innenfor planteoretiske retninger som trekker på deltakerorienterte, deliberative og radikale demokratiteorier, særlig fordi innflytelse fra innbyggerne definisjonsmessig gir prosessene legitimitet. Men fra et eiendomsutviklerperspektiv, og i en politisk realitet hvor målet er å få fortgang i bygging av boliger, næring og infrastruktur, er gevinsten av sivilsamfunnsinvolvering ikke innlysende.

Problemstillingen og underproblemstillinger blir belyst og besvart gjennom følgende tekster:

Tekst 1 – Kampen om et strandareal – et diskursperspektiv på en arealbruksbeslutning. Artikkel i tidsskriftet *Kart og Plan* (Knutdzon, 2013)

Tekst 2 – Meningsbrytninger og involvering i planprosesser i et demokratiperspektiv. Kapittel i boken *Kompakt byutvikling* (Knutdzon, 2015)

Tekst 3 – Democratic theories and potential for influence for civil society in spatial planning. Kapittel i boken *Defining Landscape Democracy: A Path to Spatial Justice* (Knutdzon, L., 2018)

Tekst 4 – Helvete i Paradis – demokratisk kamp ved fortetting. Artikkel i tidsskriftet *Kart og Plan* (Knutdzon, L. C., 2018)

Tekst 5 – The Devil is in the Details. Artikkel skrevet med Berit Nordahl. Sendes til tidsskrift september 2018

Alle tekstene bidrar til å belyse sivilsamfunnets rolle og bidrag i reguleringsplanlegging, og under presenteres kort hvordan de belyser underproblemstillingene.

Hvordan ulike argumenter og posisjoner målbæres er en empirisk forankret problemstilling som er særlig sentral i diskursanalysen i tekst 1. Teksten er en analyse av hvilke diskurser som dominerer og vinner frem i en arealbruksprosess i strandsonen. Problemstillingen er også sentral i tekst 4, hvor en politisk beslutningsprosess med tilhørende argumentasjon analyseres innenfor rammen av demokratiteori. Den belyses også i tekst 5, hvor det blant annet tematiseres hvem som introduserer og forsvare ulike kvaliteter i 12 planprosesser.

Underproblemstilling to om hvordan demokratiteori kan belyse inkludering av sivilsamfunnet, analyseres i tekst 2, 3 og 4. Underliggende i problemstillingen er spørsmålet om hva det innebærer at planlegging skal være demokratisk. En nærmere innsikt i skillelinjer mellom ulike retninger innen normativ demokratiteori peker mot ulike dimensjoner. Tekst 2 presenterer liberal og deliberativ demokratiteori og analyserer hvilke demokratiforståelser som gjenfinnes i det norske lovverket og deres forarbeider. Regelverket peker mot både minimums- og maksimumsgrenser for involvering av innbyggere ved at noen handlinger er pålagte og andre vil være i strid med loven. Loven angir derfor et avgrenset demokratisk handlingsrom for de ulike aktørene. Underproblemstillingen belyses ytterligere gjennom tekst 3 som er løsrevet fra norsk juridisk kontekst og ser etter hvilke roller de ulike aktørene kan gis og ta i en generisk planprosess. Tekst 3 presenterer fire demokratiformer (liberal, deliberativ, deltakerdemokratisk og radikal) og diskuterer disse opp mot en generisk planprosess delt inn i faser. Teksten viser hvilke aktører som er viktige i hver fase, og hvilke handlingsrom disse kan ha slik at det blir synlig hvordan hver demokratimodell åpner for eller begrenser involvering av sivilsamfunnet. I tekst 4 presenteres den generiske modellen i norsk plankontekst, og relateres til et casestudium av en planprosess i Norge. Teksten utdyper hva de ulike demokratitypene kan innebære for plan beslutningers demokratiske legitimitet generelt og diskuterer i hvilken grad den empiriske planprosessen kan sies å være demokratisk legitim.

Diskusjon av demokratisk legitimitet belyser hvorfor sivilsamfunnets rolle er viktig. Underproblemstilling tre om hvordan sivilsamfunnet kan bidra i reguleringsplanlegging belyses derfor gjennom tekstene 1 - 4 ved å synliggjøre hvilke argumenter de bringer frem, hvilke demokratiske verdier deres bidrag innebærer og hvilken posisjon de tar innenfor norsk institusjonalisert praksis. I tekst 5 utvikles en typologi for kvaliteter som gjør det mulig å synliggjøre hvilke kvaliteter ved et bygd miljø som sivilsamfunnet står i en særstilling til å forsvare og argumentere for.

1.4 Avhandlingens forskningsmessige bidrag

Reguleringsplanlegging i Norge skjer i krysningpunktet mellom eiendomsutvikling og (by)planlegging. Feltet kan derfor forstås som en arena hvor ulike fagtradisjoner og kunnskapsforståelser (epistemologier) møtes. Avhandlingen søker å bidra med terminologi, perspektiver og empiri som kan styrke dialogen og praksisen på dette feltet med særlig fokus på innbyggerinvolvering.

Avhandlingens begrepsmessige og forskningsmessige bidrag er firedelt. For det første dokumenterer den konkrete planprosesser: hvilke ulike syn som har stått mot hverandre i disse, hvem som målbærer de ulike synene, hvordan det argumenteres for og mot ulike løsninger og hvem som vinner frem. For det andre viser avhandlingen hvordan diskursperspektiver er fruktbare for å forstå arealbruksbeslutninger. For det tredje kobler den en planfasemodell til demokratiteori for å kunne diskutere hvor norsk planlovgivning plasserer seg og hva det innebærer mht. demokratisk legitimitet i planprosesser. Modellen synliggjør spekteret av potensielle involveringspunkter for offentlige planleggere og for sivilsamfunnet, og er brukt som rammeverk for å diskutere makt/innflytelse og demokratisk legitimitet i en konkret planprosess. Avhandlingens fjerde bidrag er å introdusere en typologi for kvaliteter i planforslag. Typologien kan brukes av forslagstillere til å synliggjøre hvordan planforslaget bidrar til fellesskapet og dermed skape sympati for forslaget. Den peker også mot essensielle kvaliteter som offentlige planleggere bør ivareta i sin rolle som prosessforvaltere. Typologien kan også brukes i den

politiske dialogen for å systematisere og skape oversikt over hvilke kvaliteter som står mot hverandre.

Avhandlingen styrker det teoretiske repertoaret for å diskutere og belyse detaljplanlegging, dokumenterer detaljerte planprosesser og peker mot nye handlingsalternativer for aktører i planfeltet.

1.5 Kappens struktur

Avhandlingen består av kappen og fire publiserte og et innsendt arbeide. Det empiriske arbeidet med avhandlingen har bestått av tre dypere casestudier av planprosesser og gjennomgang av ytterligere 10 planprosesser. To fulle casestudier er presentert og diskutert i publiserte artikler, mens et case kun er presentert i utkast til manuskript sendt til en AESOP¹³-konferanse og inngår som ett av de 12 casene som danner empirisk grunnlag for tekst 4.

I kapittel 2 beskrives forskningsstrategi og vitenskapsteoretisk ståsted. Kapittel 3 presenterer hvert av de tre teoretiske bena som avhandlingen bruker og bygger videre på. Deretter følger en gjennomgang av den institusjonelle konteksten for analysen med en gjennomgang av norsk regelverk for involvering av sivilsamfunnet i planlegging og en refleksjon rundt norsk markedsinitiert planlegging. I kapittel 5 presenteres forskningsmetode inkludert metodiske valg, strategier for valg av case og presentasjon av data. Kapittel 6 gir en presentasjon av de publiserte tekstene og fokuser på hvordan de bidrar kunnskapsmessig i avhandlingen. Kapittel 7 avrunder med å diskutere konsekvenser av avhandlingens typologier, diskusjoner og empiriske funn for norsk planlegging og involvering av sivilsamfunnet.

¹³ AESOP Association of European Schools of Planning

2 Vitenskapsfilosofisk forankring og forskningsdesign

Fysisk planlegging er et tverrfaglig felt hvor ulike fagbakgrunner og dermed vitenskapsteoretiske perspektiver og tradisjoner møtes både i praksisfeltet og ved forskning. Teknisk-naturvitenskapelig og økonomisk kunnskap er viktige premissleverandører, mens selve planprosessene foregår i den sosiale sfære og fordrer samfunnsvitenskapelige perspektiver. Dette preger planprosessene og hvilke syn som vinner frem, men det gjør også at forskning på feltet er mangefasettert. Forskere med bakgrunn som ingeniører, arkitekter, økonomer, geografer og sosiologer vektlegger ulike aspekter ved fenomenene de analyserer.

Denne avhandlingen ønsker å bidra til kunnskapsgrunnlaget på feltet, men anlegger ikke et tradisjonelt naturalistisk kunnskapssyn, som implisitt ligger til grunn for naturvitenskapelig og mye kvantitativ samfunnsforskning på planfeltet, med fokus på å kartlegge omfanget av et fenomen, eller se etter årsaksforklaringer knyttet til statistisk samvariasjon. I stedet anlegges et konstruktivistisk perspektiv. Rene naturalistiske /empiristiske /positivistiske tilnærminger til samfunnsfenomen kan sies å være endelig avvist:

Positivism/empiricism is a dead duck in the philosophy of science, deader still in the actual practice of science, with a stake through its heart when it comes to social science. (Dryzek, 2004, s. 89)

De siste tiårene er det i samfunnsvitenskapen etablert erkjennelse at samfunnets strukturer og institusjoner er historiske og sosialt konstruerte. Denne innsikten som har vokst sterkere og blitt anerkjent på stadig flere fagfelt (Hacking, 1999) etter at Berger og Luckmann introduserte betegnelsen "the social construction of reality" i 1966, eller i dansk språkdrakt, den samfundskabte virkelighed (1987). Innen samfunnsforskning varierer det hvor mye det konstruerte gjøres til et poeng, men i denne avhandlingen er det et eksplisitt valg at fortolkninger og sammenhenger skisseres i et sosialkonstruktivistisk perspektiv. Hva det innebærer skal nå presenteres nærmere, med en påfølgende introduksjon til avhandlingens forskningsdesign og valg av overordnede metodologiske grep. Metodiske vurderinger, implikasjoner av et konstruktivistisk perspektiv, valg av case og metodiske utfordringer presenteres imidlertid i kapittel 5.

2.1 Sosialkonstruktivistisk perspektiv

Hovedgrepet i denne avhandlingen er sosialkonstruktivistisk. Det finnes ikke en fullt ut ensartet og omforent forståelse av hva det innebærer (Lock & Strong, 2014:31), og tidvis brukes termene sosial konstruksjonisme og sosialkonstruktivisme som synonymer¹⁴. I denne avhandlingen brukes termen 'konstruktivisme'. Prefikset 'sosial' blir i det følgende utelatt fordi det strengt tatt er overflødig (Hacking, 1999:39-40)

Jørgensen og Phillips (1999:13-14) oppsummerer konstruktivisme¹⁵ som bestående av fire premisser: en kritisk innstilling til selvfølgelig kunnskap, kunnskapens historiske og kulturelle forankring, sammenheng mellom kunnskap og sosiale prosesser, og sammenheng mellom kunnskap og sosial handling. Avhandlingens konstruktivistiske perspektiv innebærer at sosiale fenomener forstås som formet av sosial kontekst. Forskningsfunnene vil derfor være forslag til perspektivering og tematisering av forskningsspørsmålene som stilles. Ambisjonen er ikke å

¹⁴ I Store norske leksikon henvises det under 'sosial konstruksjonisme' til 'sosialkonstruktivisme' (Kjølsrød, 2018).

¹⁵ i deres språkdrakt konstruksjonisme

finne årsaksforklaringer i tradisjonell forstand eller å jakte på en empirisk 'sannhet', men med utgangspunkt i empiri å foreslå alternative forståelser og beskrive dynamikker.

Et konstruktivistisk perspektiv hviler i vitenskapsfilosofisk sammenheng på ontologiske og epistemologiske antakelser. Ontologi er studiet av hva som grunnleggende finnes (Bøhn, 2018), mens "epistemologi er den kunnskapsteoretiske refleksjonen over mulighetsbetingelsene for menneskets kunnskap om verden" (Aakvaag, 2008:25). Konstruktivistiske og naturalistiske perspektiv ser ulikt på samfunnsfenomeners ontologiske status og hvilken kunnskap det er mulig å ha om dem (epistemologisk status). Moses og Knutsen (2012) og Marsh og Furlong (2002) diskuterer i hvilken grad en forskers ontologiske og epistemologiske posisjoner er gjennomgripende, om de er å betrakte som *hud* eller *kappe*. Sistnevnte mener man i forskning plikter å ha et bevisst forhold til hvor man selv står, og at ontologisk og epistemologisk ståsted ikke er en varierende størrelse, men tvert imot en hud som ikke kan "be put on and taken off whenever the researcher sees fit" (ibid:17). Moses og Knutsen hevder på sin side at man kan endre posisjon avhengig av hva man vil gjøre med forskningen (Moses & Knutsen, 2012:5). Begge skriver om ontologisk og epistemologisk ståsted som parhester der en konstruktivistisk verdensanskuelse nødvendigvis innebærer en fortolkende/hermeneutisk epistemologi eller forståelse av kunnskap. En ontologi som anerkjenner objektive forskjeller (en naturalistisk ontologi) ledsages av en "scientific" vitenskapspositivistisk kunnskapsforståelse (Marsh & Furlong, 2002:18-20).

I avhandlingen forstås det ontologiske som en grunnleggende forutsetning som ligger i bunn for en forsker, og som særlig bør komme til uttrykk gjennom presentasjonen av de konklusjonene man trekker i sine arbeider. Å være bevisst et ontologisk og epistemologisk ståsted har en etisk komponent som medfører at man er redelig på *hva* informasjonen og analysen man har frembrakt faktisk kan si noe om. Eksempelvis, når man har gjennomført en større kvantitativ undersøkelse og gjengir funnene, bør man være tydelig på at statistiske mål kun gir *en type* fortelling om de undersøkte forhold, og at en annen metode kunne frembrakt en annen type innsikt. Når man anser verden som sosialt konstruert, bør enhver beskrivelse av den fremføres med et minimum av ydmykhet.

David Hume mente allerede i 1748 til forsiktighet når det gjaldt kausalforklaringer, og er gjengitt slik:

Strictly speaking, science should not try to explain facts; it should be content with describing them and demonstrating their regular appearance. The reason is obvious: pattern and regularities can be observed, while causality cannot!
(Moses & Knutsen, 2012 s. 26)

Avhandlingens forskningsarbeid er grunnlagt på en sosialkonstruktivistisk forståelse av sosiale fenomen på ontologisk nivå. Det innebærer at enhver forståelse av og beskrivelse av sosiale fenomen, strukturer og dynamikker vil være tidsspesifikk og midlertidig. Både de sosiale fenomener vi studerer og hvordan de utspiller seg, er situert i tid og rom. Denne erkjennelsen av sosiale fenomeners ontologiske status er blitt veletablert innenfor samfunnsforskningen de senere tiårene¹⁶, men kan gis ulik vekt på det epistemologiske og metodiske nivå. Spørsmålet blir hvor langt man trekker konsekvensen av dette og eventuelt hvor fundamentalt man anser det flyktige å være. Hvis man tar det konstruktivistiske til sitt ytterpunkt, og forfekter at når det ikke finnes noen sannhet må alle perspektiver være like riktige, kan det være vanskelig å forsvare hva

¹⁶ Med viktige grunnleggende innsikter fra (Berger & Luckmann, 1987; Goffman, 1969); Mead (1962)

ens budskap kan bringe andre. Imidlertid finnes det et spekter av muligheter for kunnskapsgenerering også innenfor et konstruktivistisk hovedsyn, og samfunnsforskere kan velge en pragmatisk tilnærming der man setter de grunnleggende utfordringene i parentes.

En forankring av ontologisk og epistemologisk ståsted har vært viktig i dette forskningsprosjektet fordi det har betydning for fremgangsmåter for å besvare spørsmålene som stilles. Feltet som analyseres er så gjennomsyret av ulike holdninger, virkelighetsoppfatninger og ikke minst interesser, at forskning om dette i vanskelig kan være objektiv og nøytral. Når den ikke kan være objektiv, er det desto viktigere at den er ærlig og transparent.

2.2 Forskningsprosess og forskningsstrategi

Forskningsprosessen har vært en dialektisk vekslning mellom teori og empiri. Tilnærmingen til empirien har vært eksplorerende og induktiv: Hvilke teoretiske, normative og praktiske innsikter, som kan supplere dagens teoretiske og empiriske kunnskapspool, kommer til syne i nærmere studier av empirien?

Gjennom forskningsprosessen er problemstillingene utviklet og utdypet etter møte med motstand og muligheter i institusjonelle rammer (f.eks. lovverket) og etablert planleggingspraksis (bl.a. roller og arbeidsmetoder). Utgangspunktet for avhandlingen var å finne frem til hvordan sivilsamfunnsinvolvering kunne styrke både by- og eiendomsutvikling. Det ga føringer for forskningsstrategien, dvs. hvilken type empiri som kunne supplere det teoretiske. Mens kvantitativ forskning er god på å kartlegge kjente variabler og se etter statistisk sammenheng mellom dem, er kvalitative tilnærminger bedre egnet til å utforske forhold som er svakere institusjonalisert eller ikke-erkjente. Kvalitative tilnærminger gjør det mulig å gå i dybden og ha blikk for både det unike og kontekstuelle. De forholdene og dynamikkene avhandlingen er interessert i, kan vanskelig kartlegges gjennom spørsmål i spørreskjema til planleggere, politikere eller utbyggere. Man kan ikke spørre eiendomsutviklere om de har et deliberativt, radikalt eller liberalt demokratisyn, fordi slike kategorier ikke er umiddelbart meningsbærende for informantene. Det er også vanskelig å kartlegge holdninger gjennom spørreskjema fordi skalaer oppleves relativt. Hvis man vil vite om politikere mener sivilsamfunnets innflytelse er viktig, får man ulike inntrykk ved å be dem rangere sine holdninger på en skala fra 'ikke viktig' til 'svært viktig', enn hvis man analyserer konkrete prosesser hvor de argumenterer for eller mot sivilsamfunnets innspill. Åpne informantintervjuer er en tilnærming til kunnskapsgenerering som gir større rom for å utforske mulighetsrom og forstå svarene i rett kontekst. I tråd med disse resonnementene har avhandlingen en forskningsstrategi basert på kvalitativ empiri.

Arbeidets første tilnærming til empirisk utforskning var å vurdere om større innsikt i sivilsamfunnets involvering kan springe ut av utbygges og eiendomsutvikleres motivasjon for å inkludere dem. Bedre innsikt i lokale forhold og hva sivilsamfunnet, forstått som konsumenter og fremtidige kunder, ønsker, kan være insentiver for utviklere til å lage et bedre produkt og treffe markedet bedre. Dokumentasjon av empiri som viser gevinster ved lokal involvering kunne vært et inntak til dette. Jeg gjennomførte en liten pilotundersøkelse med dette som innfallsvinkel, og hadde samtaler med akademikere på fagområdet, noe litteraturstudier og et intervju med en større norsk eiendomsutvikler. Undersøkelsen indikerte at dette ikke var en farbar vei. Informanten hadde på tross av lang erfaring med eiendomsutvikling, ingen erfaring med kontakt med sivilsamfunnet ut over skriftlige innspill til høring. Akademikere innen eiendomsutviklerfaget bekreftet at innbyggerinvolvering var et perifert tema for eiendomsutviklere. Empiriske studier av *dagens praksis* i Norge, så ikke ut til å kunne belyse om og i så fall hvordan, økt involvering av

lokalbefolkningen kan gi gevinst for eiendomsutviklere. Det så ut til å finnes lite konkrete erfaringen med omfattende og vellykket involvering av sivilsamfunnet blant eiendomsutviklere, og deres profesjonsdiskurs så ut til å være hemmende for en forståelse av sivilsamfunnets positive bidrag. Eiendomsutviklere som bærende empirikilde ble valgt bort.

Forskningsstrategien for avhandlingen ble derfor empiriske casestudier gjennomført vekselvis og parallelt med dokumentgjennomgang og litteratur- og teorianalyser. Empirien har vært strategisk valgte case i form av planprosesser der fellesskapets interesser har vært et stridstema.

Arbeidet har hatt vekslende fokus på teori og empiri med utvikling av en egen modell og typologier på grunnlag av empirien. Det har gitt forståelsesrammer og typologier til å gripe sammenhenger og beskrive dynamikker og resultater. Særlig ble relevansen av demokratiteori og hvordan det kan belyse norsk planpraksis tydeligere gjennom forskningsforløpet og i møtet med casene.

3 Teoretiske fundamenter

I dette kapittelet presenteres først utfordringer knyttet til involvering av innbyggere i planprosesser slik dette adresseres av planlitteraturen. Dernest presenteres de teoretiske fundamentene som brukes i avhandlingens analyser. I planprosesser står ulike syn mot hverandre, og studiet av dette kan gjøres med ulike metodologiske og teoretiske grep. Perspektiver fra diskursanalyse, demokratiteori og økonomisk godeteori ses som fruktbare for begreps- og typologit utviklingen og for analysene av empirien i avhandlingen.

3.1 Utfordringer for involvering og innflytelse – internasjonale erfaringer

Planlitteraturen har i flere tiår hatt fokus på sivilsamfunnet som viktige aktører å inkludere i planprosesser, både for å gi bedre planer og fordi det handler om demokratisk legitimitet gjennom mektiggjøring (empowerment) av de som berøres (f.eks. Forester, 1982; Friedmann, 1987). Planlovgivningen åpner ofte for skriftlige innspill og høringsuttalelser. Slike deltakelsesformer kommer til kort som tilnærming til involvering konkluderer Judith Innes og David Booher:

Legally required methods of public participation in government decision making in the US—public hearings, review and comment procedures in particular—do not work. They do not achieve genuine participation in planning or other decisions; they do not satisfy members of the public that they are being heard; they seldom can be said to improve the decisions that agencies and public officials make; and they do not incorporate a broad spectrum of the public. (Innes & Booher, 2004:419)

Innes og Booher bruker denne typen innsikt som utgangspunkt for å promotere sin tilnærming, collaborative planning, hvor involvering av innbyggerne skal skje gjennom omfattende dialogprosesser (Innes, 1995; Innes & Booher, 1999; Innes, 2004; Innes & Booher, 2010). Andre toneangivende tilnærminger til inkluderende og kommunikativ planlegging frontes av Forester (1999) og Healey (1997). Begge skisserer konkrete handlingsalternativer for å skape inkluderende planprosesser som kan finne nye løsninger gjennom utvidet forståelse av motpartenes argumenter og beveggrunner. Samtidig med ønsket om større deltakelse, har det vært fokus på at man ikke må være naive mht. hva som kan oppnås og hvilke utestengingsmekanismer som kan oppstå (se blant annet Connelly & Richardson, 2004; Flyvbjerg, 1991; Hillier, 2002b). Manipulering av deltakere, dominans av eliter og folk med stort nettverk samt bruk av retorikk er kjente utfordringer knyttet til innbyggerinvolvering (Jones, 2011). Søken etter konsensus kan innebære at de innflytelsesrikes perspektiver blir overtatt av marginaliserte grupper og at resultatet i realiteten er en påtvunget konsensus.

I tråd med denne kritikken, har mye nyere planlitteratur hevdet at kommunikativ planteori har stått i veien for nødvendig innsikt og handling, og diskusjonene mellom ulike posisjoner har til dels fremstått som ganske polarisert. Kritikerne mener kommunikativ planlegging ikke er egnet for kritisk analyse (Flyvbjerg & Richardson, 2002; Huxley & Yiftachel, 2000; Purcell, 2009; Richardson, 1996).

Til dette svarer Forester at kritikerne slår inn åpne dører når de i sin kritikk av kommunikativ planlegging påpeker at planleggere kan kontrollere, manipulere og feilinformere – dette har

venstresiden i planlegging påpekt siden 60-tallet (Forester, 2000:915). Videre mener han kritikerne ved sin kritikk ikke tilfører det planteorien trenger:

We need, as planners or as critical social scientists, not just to know who is responsible, we need to know what we can do about it too. This is the problem of action, of resistance, of counter-hegemony that Yiftachel's and Huxley's argument ignores, as so much hardly 'critical' social science has done before them. (Forester, 2000:916).

Healey svarer kritikerne med å avvise at kommunikativ planlegging utelukkende er inspirert av en konsensusøkende Habermas og at perspektivet derfor ikke er maktkritisk. Amerikanske neopragmatister, Frankfurterskolen¹⁷ og Foucault, har inspirert kommunikativ planteori (Healey, 1999:1129-30). Videre avviser hun en naiv forestilling om at maktrelasjoner kan utjevnes i særlig stor utstrekning gjennom ideelle talesituasjoner, og spesifiserer at Habermas' teori gir et godt grunnlag for maktkritikk:

The criticism derives in part from an association with Habermas' own idealism, and his hope that it could be possible that his ideal speech situation could become a dominant mode of governance discourse in developed democratic societies, reflecting a levelling of power relations, in contrast to the typically unequal power distributions of most governance contexts today. I find it hard to imagine that such situations would exist or exist for long, so the struggle to challenge the inequality of power relations is likely to be a continuous one. Habermas' evaluative concept of the qualities of 'speech situations' is a valuable tool of critique in such struggles. (Healey, 2003a:113)

Healey mener imidlertid at hennes tilnærming ikke overser maktforhold, men tvert imot er godt egnet til kritisk analyse og å fange opp og adressere det relasjonelle i makten. Felles for Healey, Forester, Innes og andre som bruker deres teorier, er at de ønsker en sterkere og bedre involvering av sivilsamfunnet. De står imidlertid ikke for en enhetlig posisjon. Innes betegner dem som "a loose cluster of scholars who read and reference each other's work but write about very different topics" (Innes, 2004:6). Healey og Hillier karakteriserer retningen som "a turn to an interest in communicative practices and negotiation of meaning in planning" (Healey & Hillier, 2008:3).

Kritikken av kommunikativ planlegging har særlig vært knyttet til deres påståtte søken etter konsensus (Flyvbjerg, 1998; Pløger, 2004). Men en tro på herredømmefri konsensus, avvises eksplisitt av blant andre Forester:

These chapters presume no perfect understanding to be possible, assume no ultimate triumph of the force of any better argument, and certainly offer no reason to wish to avoid the conflicts that plurality, diversity, and difference inevitably produce. (Forester, 2009:16).

Hillier understreker at heller ikke Habermas hevder at herredømmefri konsensus er et empirisk dominerende fenomen (Hillier, 2003:40).

¹⁷ Betegnelse på det akademiske miljø med utgangspunkt i kritisk teori som vokste frem ved Institut für Sozialforschung i Frankfurt på 1930-tallet, var i eksil under Hitlers tid ved makten og returnerte til Frankfurt etter krigen.

Kritikken av den kommunikative planlegging og dens påståtte hang til å etablere konsensus, har imidlertid vist seg vedvarende. Når bidrag tilknyttet kommunikativ planlegging kritiseres og avvises som grunnlag for analyse i planlitteraturen, ses de gjerne på som enhetlige, samtidig som kritikerne bruker et spenn av merkelapper på retningen. Andy Inch refererer til det som "deliberative (or collaborative or consensus-seeking) planning theory" (2015:3), Katie McClymont som "collaborative planning" (2011), Sophie Bond som "communicative planning" (2011), og Nicolai Roskamm som "consensual communicative deliberative" (2014:1). Dette mangfoldet av merkelapper, samtidig som de ulike bidragene ses som enhetlig, er problematisk fordi det undertrykker forskjeller og nyanser mellom de ulike bidragene. Det overser presiseringer og er en overdrevet og forenklet fremstilling av hva disse teoretikerne tilfører planfeltet.

I dette landskapet av polemisk motstrid, er imidlertid et samlende element at perspektivering av planpraksis skal være kritisk og synliggjøre hindringer for demokratisk og sosial rettferdig planlegging.

All inkludering innebærer ekskludering - eksklusjon av mennesker, av tema og av resultater (Connelly & Richardson, 2004). Særlig eksklusjon av ulike *grupper* mennesker (basert på f.eks. kjønn, rase, alder) er tatt opp som nærliggende fallgruve for inkludering i planlegging (Fainstein & Campbell, 2012; Lundberg, 2017a; Mathers et al., 2008; Sandercock & Forsyth, 1992; Sandercock, 1998; Sandercock, 2000; Svarstad et al., 2006). At grupper kan føle seg så fremmedgjort overfor samfunnet som helhet og ikke finne eller få rom for sin stemme, tematiseres av Pugh (2013), og Frisch (2002). Bred inkludering forutsetter at man tilpasser involveringen til ulike typer deltakere (Agger, 2012).

Eksklusjon av *perspektiver* og argumenter adresseres blant annet av Hanssen og Saglie (2010) som viser hvordan dominerende diskurser utestenger visse innsikter og innspill. Når radikal planlegging fokuserer på mot-hegemonisk aktivitet, er det et svar på at perspektiver ofte fortrenses (Miraftab, 2009).

Empiriske studier viser frustrasjon blant deltakerne over manglende gjennomslag etter deltakelse (Schmidt et al., 2011). Der det er gjennomslag, er det på 'myke faktorer' som kompetansebygging og læring heller enn på direkte observerbare endringer i løsninger (Bickerstaff & Walker, 2005). Både juridiske og politiske begrensninger kan hindre innarbeiding av deltakerinnspill i planer (Tewdwr-Jones & Thomas, 1998).

I dette klimaet av desillusjon over praksis (blant forskere og blant deltakere) og av teoretisk uenighet, har en del planteoretiker og -forskere funnet inspirasjon i Mouffe og hennes agonistiske perspektiv og fokuset på 'det politiske' (Hillier, 2003; McClymont, 2011; Mouat et al., 2013; Pløger, 2004). Planlegging ses som en politisk aktivitet med til dels uovervinnelige motsetninger, og "more participation is clearly not the same thing as more democracy" (Bickerstaff & Walker, 2005:2138). Miessen foreslår en 'cross-bench practitioner' for en post-konsensus praksis som er løsrevet fra institusjonaliserte beslutningsmodeller, og som legger grunnlag for produktiv intern kamp (Miessen, 2010:15).

Planteori og -forskning henter inspirasjon fra et spekter av politisk og samfunnsvitenskapelig litteratur. Mens mange er opptatt av å underkjenne et perspektiv på bekostning av et annet, kan også det å kombinere og spenne lerretet bredt være en tilnærming. For eksempel foreslår Bond å forene tilnærmingene til Mouffe og kommunikativ planlegging (Bond, 2011). Tilsvarende ses det i denne avhandlingen som konstruktivt å synliggjøre hvordan ulike teoretiske bidrag kan være komplementerende.

Hvor vellykket involvering av sivilsamfunnet i planlegging har vært, handler for det første om *prosessen* – om folk og perspektiver er inkludert på en god måte fra start til slutt. Både diskursperspektiver og demokratiteori gir teoretisk fundament for å diskutere involvering og innflytelse i praksis. Diskursperspektiver og demokratiteori skal derfor i det følgende vies plass løsevet fra hvordan andre i plan-akademia har brukt dem.

Involvering av sivilsamfunnet handler også om *resultatet* – hva som ble utkommet og hvem som får nytte godt av det som skapes. Er det goder for enkeltaktører eller er det goder for fellesskapet? Gjennom planleggingen bygges fremtidens samfunn, og fordelingen av godene som skapes er derfor et sentralt spørsmål for planlitteraturen. Godeteori kan derfor være et fruktbart fundament for å belyse planprosesser og spørre hvilken rolle ulike aktører spiller og hvilken rolle sivilsamfunnet *kan* spille for felleskapets goder, og dette diskuteres i 3.4.

3.2 Diskursperspektiver

Fra og med siste del av 1900-tallet har fokus på språk vært integrert i samfunnsforskning. Dette omtales blant annet som den argumentative vending (Fischer & Forester, 1993). Ulike versjoner av diskursanalyser er en del av dette. Diskursperspektiver anvendt på prosesser hjelper forskeren til å se utestengingsmekanismer som ligger i strukturer og er formidlet gjennom språket. Begrepet 'diskurs' er fruktbart for å se at ulike verdensanskuelser ligger bak aktørenes synspunkter. Ulike diskurser speiler hvordan hver gruppe aktører kan oppfatte et fenomen og snakke om det med ulikt perspektiv og vinkling.

3.2.1 Diskursbegrepet og diskursanalyse, -teori, og -perspektiv

Diskursbegrepet brukes på ulike måter og med ulik presisjonsgrad i både dagligtale og akademiske samtaler. Tidvis brukes ordet på fransk, engelsk og norsk ganske ubesværet omtrent som synonymt med en samtale eller en vennlig diskusjon/meningsutveksling. Som fagterm innebærer det imidlertid noe mer, og Maarten Hajer skiller eksplisitt mellom diskusjoner og diskurser (Hajer, 2005). Diskurser er konstruksjoner som former hva deltakerne kan bringe inn i diskusjonene (ibid:330).

Mens en forløper til diskursforskning i språkstudier startet på 1920-tallet, ble begrepet fra 1980-tallet tatt bredere i bruk som forskningstilnærming (Wetherell et al., 2001, s. 381). I dag finnes varianter av en diskurstilnærming i de fleste samfunnsvitenskapelige disipliner (Wetherell, 2001s. 381-2).

En vanlig forståelse av begrepet innenfor humanistiske og noen samfunnsvitenskapelige fag er at *diskurs* betegner "tankesett, forståelsesformer, eller de språklige, ideologiske, sosiale og institusjonelle betingelsene som gjør det mulig å forholde seg til verden på en bestemt måte" (Grue, 2013). Denne forståelsen innebærer blant annet at man kan snakke om fagspesifikke diskurser med tilhørende begrep og perspektiver, som for eksempel en juridisk diskurs som kjennetegnes av at rettigheter og plikter kan være dominerende tema og et spesifikt vokabular som er vanskelig tilgjengelig for utenforstående. Konteksten setter spesifikke krav til hva som kan og skal sies eller ikke sies. I en planfaglig diskurs er det også spesifikke fagtermer, og det er perspektiver av mer normativ art som former hva som sies, skrives og gjøres innen planlegging.

Diskursanalyse ble brukt i 1951 om en "formell analysemetode for å beskrive språklige strukturer over setningsnivået" (Grue, 2015), men er ikke lenger utelukkende knyttet til tekster. Både filmer, bilder, foredrag og diskusjoner kan være gjenstand for diskursanalyse. I samfunnsvitenskapen er det særlig innenfor en anti-positivistisk forskningstilnærming som omfatter blant annet

hermeneutikk, post-strukturalisme og post-Marxisme, at begrepet brukes, men begrepet forstås ulikt også innenfor disse retningene (Fischer, 2003:73). Det varierer også om man snakker om diskursanalyse eller diskursteori. Et grunnleggende fellestrekk er imidlertid at de er sosialkonstruktivistiske (Jørgensen & Phillips, 1999). Det innebærer blant annet at en diskursanalyse ikke er ute etter å sortere om utsagn er riktige eller gale, men å "undersøge, hvilke mønstre der er i utsagnene - og hvilke sociale konsekvenser forskjellige diskursive fremstillinger af virkeligheden får". (ibid:31).

Michel Foucault er en sentral referanse innen diskursanalyse. I sine genealogiske hovedverk om mental sykdoms og straffens historier som *diskursive fenomener* (Foucault, 1967; 1979) tematiserer han hvordan vår oppfatning av galskap og straff varierer og er formet av sin samtid og av gjeldende maktforhold. "Galskapens historie" karakteriseres som brilliant, som det første virkelig originale bidrag om mental sykdom siden Freud, og som et enestående godt fenomenologisk studium (Matza & Foucault, 1966:551).

De fleste som skriver om diskursanalyse relaterer det til Foucault. Han er særlig viktig for historisk orienterte analyser med mål om å vise hvordan et begrep eller en forståelse har endret seg gjennom tidene (Jacobs, 2006; Jørgensen & Phillips, 1999). Foucault har to litt ulike tilnærminger til diskurs, en tidlig som er historisk, og en senere som er mer dynamisk. Den historiske kritiseres i Jørgensen og Phillips (1999) for monolisme, dvs at det er ett og kun ett kunnskapsregime som gjelder i hver historiske epoke, "og denne oppfattelse er nu i størstedelen af det diskursanalytiske felt erstattet af et mere konfliktfyldt billede, hvor forskellige diskurser eksisterer sideløbende eller kæmper om retten til at afgøre sandheden." (Jørgensen & Phillips, 1999:22).

Flere teoretikere, som Mouffe og Laclau, er særlig opptatt av *diskursive kamper*. Det innebærer at ulike diskurser som representerer en bestemt måte å snakke om og forstå den sosiale verden, kjemper mot hverandre for å fastlåse språkets betydninger på sin måte (Jørgensen & Phillips, 1999:15). Det er begreper og perspektiver på slike kamper om alternative diskurser som er særlig velegnede for analyse av planprosesser.

3.2.2 Leting etter diskurser og diskursive kamper

Jørgensen og Phillips (1999) beskriver hvordan en oversvømmelse er et materielt faktum som kan oppfattes ulikt avhengig av perspektiv: som Guds vilje, som følge av stor nedbør (de trekker da på en meteorologisk diskurs), som konsekvens av drivhuseffekten etc. De skriver:

Oversvømmelse (...) kan altså tilskrives mening ud fra mange forskellige perspektiver eller diskurser (som også kan kombineres på forskjellige måder). Og de forskellige diskurser udpeger forskellige handlinger som mulige og relevante i situasjonen. Dermed får den diskursive forståelse sociale konsekvenser. (ibid:18)

Innen miljø-, plan- og utviklingsstudier er det vanlig å identifisere ulike alternative diskurser som står mot hverandre og kjemper om å vinne frem i analyser av prosesser. For eksempel:

In the following, we present four types of discourses on biodiversity, (...), and we explore how the application of the DPSIR framework appears through the 'lenses' of each of these discourse types. We label these discourse types Preservationist, Win-win, Traditionalist and Promethean. (Svarstad et al., 2008 s. 119)

De forskjellige diskursene som beskrives har fremkommet gjennom leting. Utsagnene som analyseres i prosessen forstås som formuleringer og reproduksjoner som kan knyttes til eksisterende diskursive strukturer (ibid:119). I diskursanalyse leter man etter lingvistiske regelmessigheter (ideer, begreper og kategorier) som fremkommer i diskusjonen (Hajer & Versteeg, 2005:175). Slik beskriver Hajer leting etter strukturer som diskursene knytter seg til:

Discourses consist of structures embedded in language. They are therefore 'found' or traced by the analyst (Hajer, 2005:301).

Et analytisk fokus blir hvordan argumenter henter legitimitet ved å trekke på ulike etablerte diskurser.

I debatter eller diskusjoner vil det kunne være to eller flere diskurser som eksisterer samtidig på feltet og kjemper om gjennomslag eller hegemoni (se f.eks. Adger et al., 2001; Doulton & Brown, 2009; Dryzek, 1997; Rodela, 2012; Svarstad et al., 2008). I en konkret undersøkelse beskrives dette slik:

Ved at fokusere på forskjellige konkurrerende diskurser inden for samme område, vil man kunne undersøge, hvor den ene eller den anden diskurs er fremherskende, hvor der er kamp mellom forskjellige diskurser (Jørgensen & Phillips, 1999 s. 147).

3.2.3 Faircloughs kritiske diskursanalyse

Norman Faircloughs politiske diskursanalyse er en versjon av kritisk diskursanalyse som er godt utviklet på både det teoretiske og metodologiske plan (Jørgensen & Phillips, 1999:72). Det gjør den mer anvendelig enn andre tilnærminger med kritisk ambisjon. Eksempelvis skiller den seg fra Laclau og Mouffes diskursteori ved å gi verktøy til konkrete analyser av språkbruk i sosial interaksjon (ibid:75). Fairclough og Fairclough gir med boken *Political Discourse Analysis* (2012) blant annet en beskrivelse av hvordan man konkret kan gjennomføre diskursanalyser av politiske prosesser ut fra argumentasjonen. Diskusjoner handler om å utveksle argumenter og vurdere dem opp mot hverandre. Dette kan skje ved at en enkeltperson diskuterer med seg selv, men ofte er det flere som spiller ut ulike argumenter som skal underbygge et standpunkt. Fairclough og Fairclough mener man ikke har fokusert nok på det argumentative i tidligere diskursanalyser. Når de som er opptatt av politisk diskurs skriver om ideologisk tolkning og fortellinger (for eksempel Zizek) eller klassekrefter og mentale forestillinger (slik som Harvey) eller strategier, narrative og forestillinger (som Jessop), avslutter de uten å ha vist *hvordan* dette påvirker handlingene, dvs. de politiske beslutningene, hevder Fairclough og Fairclough (ibid:3).

Fairclough og Fairclough mener politisk diskursanalyse ofte overser argumentasjon og fokuserer utelukkende på representasjon – virkelighetsbeskrivelser. Fordi politiske prosesser handler om handlingsvalg, mener de det er helt nødvendig å gå inn i den praktiske argumentasjonen i en diskursanalyse av en politisk prosess (ibid:20). Deres analytiske byggesteiner knyttet til konkrete "tekster" (inkludert bilder, utsagn, film etc) består av ulike typer premisser. Slik de ser det, består praktisk argumentasjon primært av to typer premisser: situasjonspremisser og normative premisser. Situasjonspremisser handler om hvordan man forstår situasjonen, konteksten og virkeligheten. Her vil ulike aktører kunne tre inn i en diskusjon med ulike forutsetninger i bunn. Normative premisser handler om hva som er ønskelig/påbudt/moralsk riktig/andres krav osv. Også disse vil kunne være ulike for ulike grupper. Innenfor normative premisser finnes både verdipremisser og målpremisser. I tillegg vil mål-middel premiss (en antakelse om sammenheng mellom handling og mål) spille inn for hvilken handling som bør følges for å oppnå sitt mål.

Fairclough og Faircloughs begrepsapparat viste seg å være anvendelig for konkret, empirisk tekstanalyse for å lete frem og identifisere ulike diskurser i en planprosess (Tekst 1).¹⁸

3.2.4 Diskursperspektiver i planprosesser

For å oppsummere, kan det konkluderes med at diskursperspektiver og -begreper fra Foucault, Hajer, Laclau, Mouffe og Fairclough, alle er rettet mot å analysere dominansforhold og lite synlige strukturer som er førende for samfunnsforhold og handling. Jacobs fremholder at diskursanalyse er en metode til å forstå hvordan nøkkelaktører utøver makt. Den bakenforliggende antakelsen for diskursbaserte tilnærminger er at politikk er en arena hvor forskjellige grupper prøver å etablere en spesifikk fortelling eller versjon av hendelsesforløpet for å oppnå politiske mål (Jacobs, 2006:39). Diskursperspektiver er derfor en fruktbar og mangfoldig tilnærming i analyser av planprosesser (Jacobs, 2006; Sharp & Richardson, 2001). Som neste delkapittel belyser, kan analyser av diskurser i plansammenheng også bidra til kunnskapsgrunnlaget for 'deliberativt demokrati' hvor det er diskurser heller enn individer som bør sikres representativitet.

3.3 Demokratiteorier og kontrastene mellom dem

Normativ planteori trekker, som vi har sett, på bidrag fra demokratiteori. Dette er nærliggende fordi planbeslutninger nettopp er politiske prosesser hvor en løsning eller et scenario for fremtiden vinner frem over mulige alternative løsninger eller scenarier. Beslutningsprosessene bør derfor være demokratiske. Dette uttrykkes eksplisitt for norsk planlegging i mandatet til planlovutvalget:

(...) planleggingen skal være helhetlig, demokratisk og desentralisert, og sikre informasjon, innsyn og offentlighet slik at alle som blir berørt skal kunne delta i planprosessen. (NOU 2003:14 s. 356)

Men hva innebærer det at planleggingen skal være demokratisk? Ulike demokratiperspektiver kan eksistere parallelt og samtidig blant aktørene som er involvert i prosessene. Hvilken rolle sivilsamfunnet skal ha er forstått ulikt i ulike forståelser av demokrati, og demokratiteori er derfor en fruktbar ramme for analyser, betraktninger og vurderinger knyttet til sivilsamfunnets rolle i arealplanlegging. Å skissere og kontrastere ulike demokratiforståelser og hva de innebærer i en plansammenheng, kan tydeliggjøre hvilke ulike forventninger til prosessene som eksisterer samtidig blant nøkkelaktørene og tydeliggjøre hvilke hensyn som står mot hverandre.

Fokus på den politiske siden av planbeslutninger synliggjør at planprosesser ikke bør analyseres med tett kobling til den offentlige planleggerens rolle. Planbeslutningen som politisk prosess starter før og strekker seg etter det som er hovedarenaen for offentlige planleggeres planaktivitet og prosessstyring. Dette synliggjøres eksplisitt i avhandlingens senere bruk av demokratiteori knyttet til planprosesser.

Demokrati er omdiskutert og mangefasettert både som begrep og som fenomen (Cunningham, 2002). Det er også mange måter å kategorisere og skille mellom ulike demokratiforståelser (Barber, 1984; Cunningham, 2002; Dryzek, 2000; Gutmann, 2007; Habermas, 1996; Held, 2006; Keane, 2009; Pateman, 1970; Purcell, 2008). Ulik kategorisering følger blant annet av hva hvilke dimensjoner forskeren er interessert i. I det følgende presenteres fire ulike idealtyper av demokratiforståelser. Fremstilling er i tråd med gjengs typologisering (som f.eks. i Cunningham,

¹⁸ Det er imidlertid ikke foretatt en fullstendig tredimensjonal analyse etter Faircloughs oppsett (Fairclough, 1992)

2002; Held, 2006; Purcell, 2008). Teoriene er valgt fordi de målbærer ulike ideer om hvem sivilsamfunnet er, når og hvordan de kan og bør involveres, og hva slags innflytelse de bør ha i en politisk prosess. De fire versjonene – liberalt, deltakerdemokratisk, deliberativt og radikalt demokrati – presenteres på et overordnet nivå uten å gå inn på ulike retninger og nyanser innenfor hver type. Hovedvekten ligger på hva retningene innebærer overfor sivilsamfunnet. Det gis noe ekstra plass for det deliberative demokrati.

3.3.1 Den tradisjonelle demokratiforståelsen: liberalt demokrati

Den liberale demokratiforståelsen henger nært sammen med den etablerte representative demokratiformen vi har i Norge i dag. Kjernen i tilnærmingen er valg av politikere ved noen års mellomrom for at disse i fred skal styre og ta avgjørelser på velgernes vegne. Den var svært dominerende i politisk teori i etterkrigstiden (Held, 2006). Flere premisser ligger til grunn for den. For det første er *likhet* en sentral verdi, hvor det at enhver stemmeberettiget har like stor (eller liten) makt gjennom sin stemme er essensielt. Videre blir demokrati sett som en *metode* for å treffe *beslutninger* for samfunnet på en effektiv måte (Schumpeter, 2010 [1942]). Privat eiendomsrett og verdien av å hegne om denne er også sentral i retningen, og drivkreftene i politiske prosesser ses som en kamp mellom konkurrerende egeninteresser (Eriksen & Weigård, 1999). Avstemning og flertallsstyre er legitimt beslutningsgrunnlag (selv om majoritetstyranni også er en bekymring). Retningen betegnes tidvis som aggregativ fordi summen av stemmer er avgjørende heller enn argumentene bak.

Den liberale demokratitilnærmingen gir sivilsamfunnet en svært begrenset rolle i de demokratiske prosessene – de deltar hovedsakelig gjennom formelle valg av representanter ved jevne (eller ujevne) mellomrom. Dette betegnes også som indirekte demokrati i motsetning til direkte demokrati der sivilsamfunnet deltar direkte i beslutningsprosesser.

Perspektivet innebærer at de valgte politikerne ses som de primære ivaretagere av det demokratiske ved beslutninger. Innbyggerne har en fjern rolle som stemmegivere hvert fjerde år eller så. Direkte kontakt og påvirkning av politikerne gjennom lobbyvirksomhet for å fremme egne interesser er imidlertid demokratisk deltakelse i tråd med dette perspektivet.

Det er vanlig å kontrastere denne minimumstilnærmingen til inkludering av innbyggerne til en *republikansk* demokratitradisjon (Andrews et al., 2008; Habermas, 1996; Held, 2006). I denne tradisjonen er det søken etter gode svar for samfunnet som helhet som er målet med demokratiet, og flertallsbeslutninger er ikke nødvendigvis legitime. I bunn ligger to svært forskjellige ideer om hva innbyggernes rolle skal være i demokratiet. I den republikanske tradisjonen skal innbyggere være *medborgere* som aktivt engasjerer seg i og tar ansvar for fellesskapets anliggende heller enn den liberale tradisjons forestilling om samfunnet som bestående av egoistiske interessehevdere (Eriksen & Weigård, 1999:158).

De tre neste demokratitilnærmingene kan alle ses som varianter av en videreføring av republikansk demokratitradisjon med fokus på en mer aktivt deltakende sivilbefolkning (Mouffe, 2005b; Purcell, 2008). Fordi de alle anser dagens representative demokrati for å være for minimalistisk i tilnærmingen til involvering og innflytelse, kan de også anses som radikale i vid forstand (Vick, 2015:206), men termen 'radikal' forbeholdes i denne sammenheng til en avgrenset retning.

3.3.2 Deltakerdemokrati

En deltakerdemokratisk retning vokste frem fra 60-tallet, og fikk en sterk eksponent i Carole Pateman. Retningen karakteriseres som det ledende alternativet på venstresiden mot

høyresidens minimalistiske tilnærming (Held, 2006:209). Pateman kritiserer den rådende minimalistiske tilnærmingen til innbyggernes rolle og promoterer former for deltakelse som vil forskyve makten og beslutningene (Pateman, 1970). Hennes teoretiske resonnementer handler om nødvendigheten av å forankre beslutninger bredt blant dem som berøres av dem. Innbyggerne ses som ressurser som trengs for å finne gode løsninger. Direkte demokrati, selvbestemmelse og ansikt-til-ansikt diskusjoner er idealet. Implisitt ligger en antakelse om at det som lokale krefter finner frem til nødvendigvis må bli det beste resultatet. I retningen promoterer demokratisering innenfor de politiske partiene slik at fremstående politikere i større grad enn tradisjonelt blir ansvarlige overfor medlemmene. Pateman og andre innenfor retningen, som Macpherson, tror ikke det representative demokrati fullt ut kan erstattes, men en mer deltakerbasert beslutningsstruktur på arbeidsplassen og i lokale beslutninger, samt endringer i partistrukturen, antas å ha innvirkninger også på overordnet nivå og på politisk deltakelse i andre fora (Held, 2006).

I en plansammenheng, særlig på reguleringsplansnivå, peker denne demokratiforståelsen mot aktiv involvering av berørte innbyggere som bor i og nær det planlagte området, hvor disse gis direkte innflytelse på utviklingen. Demokratiforståelsen egner seg spesielt godt knyttet til lokale beslutninger. Kjernebudskapet i Arnsteins medvirkningsstige (Arnstein, 1969) er i tråd med en deltakerdemokratisk forståelse, hvor det er de lokalt berørte som ideelt sett skal ha makt over utfallet av en prosess. Retningen kan karakteriseres som radikal når den i rendyrket form mener makten bør overføres fra representativt demokrati til direktedemokrati (Vick, 2015:206-207).

Deltakerdemokratiske idealer for involvering har særlige utfordringer knyttet til "the problem of scale" som innebærer at det praktisk ikke lar seg gjøre at alle berørte deltar. Det fremtvinger at noen representerer andre. Erfaringsmessig kan slik representasjon bli skjev hvis den baseres på selvseleksjon. Det vil da ofte være taleføre mennesker med tiltro til egne virkelighetsforståelser og nok tilgjengelig tid som da får en posisjon til å tale på vegne av andre. Men kanskje taler disse bare på vegne av seg selv eller sine. Folkemøter og dialogkonferanser som er basert på at de som har tid og lyst skal stille, kan ha slike svakheter knyttet til representasjon. Grep for mer aktivt inkluderende planlegging, som charretter¹⁹ og verksteder, risikerer også skjev og tilfeldig deltakelse.

Deltakerdemokratiske idealer for beslutningsprosesser har stått særlig sterkt innen utviklingslitteraturen, og det er også innenfor denne faglitteraturen at obligatoriske krav til lokal deltakelse har blitt mest direkte utfordret. Prosesser som tilstreber bred lokal forankring gjennom deltakelse kan være svært ressurskrevende, lede til skjev representasjon og gi vilkårlige resultater, hevder Cooke og Kothari (2001).

3.3.3 Deliberativt demokrati

Deliberativt demokrati er sterkt inspirert av den republikanske tradisjonen og et ønske om å bruke dialoger til å finne frem til løsninger som et fellesskap mener substansielt sett er bedre enn andre. Kjernen i deliberativt demokrati er fokuset på 'deliberation', et ord som mangler en god norsk oversettelse, men som her benevnes 'deliberasjon'. Deliberasjon betegner ifølge Fairclough og Fairclough (2012) en *sjanger* i motsetning til en *aktivitetstype* som f.eks. en debatt kan sies å

¹⁹ "En charrette i forbindelse med en bygge- eller reguleringssak skal ende opp med en gjennomførbar, ofte alternativ plan. Charretten starter gjerne med et åpent folkemøte, der alle berørte parter er invitert til å delta. Alle motsetninger og forslag samles inn i løpet av den tiden charretten varer, f. eks. en uke. Det gis deretter raske tilbakemeldinger fra eksterne eksperter og lokalt involverte, slik at en plan kan utarbeides innen fristens utløp." (Butenschøn, 2018)

være. Ved deliberasjon er man ute etter større innsikt gjennom utveksling av tolkninger, informasjon og vinklinger. Deliberasjon handler om å finne dypere, bredere og/eller mer nyansert forståelse ved at den ene hører på den andre og så bygger videre på det som ble sagt. Det er ikke deliberasjon når man prøver å parere eller avvise det som blir frembrakt.

Deliberasjon som samtalsjanger innebærer åpen meningsdanning:

Generally speaking, we can say that deliberation is debate and discussion aimed at producing reasonable, well-informed opinions in which participants are willing to revise preferences in light of discussion, new information, and claims made by fellow participants (Chambers, 2003:309).

Habermas ses av mange som filosofisk far for denne retningen (Cunningham, 2002:163). Med utgangspunkt i kommunikativ handling og kommunikativ rasjonalitet (Habermas, 1984) skal man gjennom deliberasjon kunne finne frem til løsninger som uavhengige og likeverdige mennesker ser kvaliteten ved og som samlet sett fremstår som de beste når alle ser bort fra sine egeninteresser. Beslutningene blir legitime når diskusjonene har vært åpne for alle og når *rammene* for diskusjon og beslutning også har vært åpne for diskusjon. Det substansielle i beslutningene må kunne forsvares med referanse til grunner som kan anerkjennes av alle.

(...) we can define deliberative democracy as a form of government in which free and equal citizens (and their representatives), justify decisions in a process in which they give one another reasons that are mutually acceptable and generally accessible, with the aim of reaching conclusions that are binding in the present on all citizens but open to challenge in the future. (Gutmann & Thompson, 2004:7)

Kjernen i deliberativt demokrati er at en forståelsesorientert dialog skal være *retningsgivende* for beslutninger. De seneste tiårene har retningen vokst fra et stadium med teoretisk konstruksjon til et mer praktisk orientert utprøving på ulike fagområder (Chambers, 2003). Mye fokus har derfor vært på hvordan det skal gjennomføres, og innen politisk deliberativ teori er det utviklet tilnæringer hvor man søker å skape deliberative prosesser som kan gjennomføres for å få innsikt i hvordan større grupper mennesker vurderer og tenker om politiske spørsmål. Eksempler på deliberative fora eller "mini-publics" er f.eks. innbygger jury (Niemeyer, 2004) og deliberative meningskartlegginger (Fishkin & Luskin, 2005; Fishkin, 2011). Disse er basert på deltakelse fra vanlige innbyggere uten spesielle agendaer. I tillegg finnes deliberative fora basert på aktører med uttalte posisjoner på et gitt tema (Dryzek & Niemeyer, 2010:156).

John Dryzek er en teoretiker som har videreutviklet både teori om og praksis for deliberativt demokrati i de senere tiårene. Særlig er hans og Simon Niemeyers begrep om diskursiv representativitet anvendelig. Diskursiv representasjon handler om å ikke knytte representativitet til mennesker, men heller finne frem til de relevante diskursene på feltet og gi dem rom. I tråd med fremstillingen i kapittel 3.2, definerer Dryzek og Niemeyer diskurs som:

(...) a shared way of comprehending the world embedded in language. In this sense, a discourse is a set of concepts, categories, and ideas that will always feature particular assumptions, judgements, contentions, dispositions, intentions, and capabilities. (Dryzek & Niemeyer, 2010:31).

Sentralt i resonnementet er at individer gjerne "tilhører" flere ulike diskurser. I et gitt spørsmål vil det derfor være uheldig og reduserende å satse på at *personer* skal være representanter og bære

frem ståsteder – det kan innebære reduksjon i mangfoldet som skal sikre et godt beslutningsgrunnlag.

For policy-making rationality, then, all relevant discourses should get represented, regardless of how many people subscribe to each. Rationality may even benefit from the presence of a vantage point to which nobody subscribes; (Dryzek & Niemeyer, 2008:482)

Ved å sikre at diskurser heller enn mennesker eller grupper av mennesker er representert, unngår man problemer knyttet til demos, dvs. hvem som skal gis en stemme. Diskursiv representativitet ses som særlig egnet i situasjoner der det er vanskelig å finne et godt avgrenset demos (ibid:482). Det er også et svar på problemet knyttet til antall og representasjon (the problem of scale): det er ofte ikke praktisk effektivt og vanligvis heller ikke mulig å la alle berørte delta ansikt-til-ansikt på mange beslutningsarenaer.

Spørsmålet blir i neste rekke hvordan man finner frem til diskursene som skal være representert. Svaret handler om å kartlegge relevante diskurser og velge hvilke individer som best kan målbære og representere disse. Kartleggingen kan skje gjennom spørreundersøkelser til en større populasjon, ved bruk av q-metodologi²⁰ til en utvalgt populasjon, basert på tidligere analyser av hvilke diskurser man ser på feltet²¹, eller gjennom intervjuer (Dryzek & Niemeyer, 2008:486-488).

Målet med deliberasjon er ikke nødvendigvis konsensus (Dryzek & Niemeyer, 2010:85). Delvis motivert av en vedvarende teoretisk kritikk og utfordring rettet mot konsensus som ideal, utvikler Dryzek og Niemeyer et begrepsapparat knyttet til nivåer for konsensus og meta-konsensus. Dette åpner for å adressere ulike dimensjoner man nødvendigvis ser i pluralistiske samfunn, og forene de tilsynelatende konkurrerende idealene konsensus og pluralisme (ibid:86). Gjennom meta-konsensus blir det mulig å enes om legitimiteten til den andres posisjon på hvert nivå. Det *normative nivå* er knyttet til hvilke verdier som er viktigst, det *epistemiske nivå* knyttet til hva man tror henger sammen med hva – dvs. hva virkning av ulike grep/handlingsvalg er, mens *preferansenivået* handler om hvilke utkommer eller løsninger man mener er best. I tillegg vil det i en del tilfeller finnes et *diskursivt nivå* som handler om identitet og hvordan verden blir forstått (ibid:107). Dette nivået kan få betydning for de tre andre nivåene, eller til og med bli bestemmende for dem (ibid:108).

I konkrete prosesser der ulike syn står mot hverandre, kan man finne frem til hvilke nivå man enes om og hvilke man kan finne pragmatiske tilnærminger på for å nå frem til en beslutning. I Norge er det flere som har skrevet om deliberativt demokrati i ulike sammenhenger, men innsikten og begrepsapparatet fra de *senere års versjoner* av deliberativt demokrati ser i liten grad ut til å ha blitt innarbeidet i norsk politisk fagdiskurs/fagsamtale. Dette kan henge sammen med mangelen på et godt norsk begrep på fenomenet. Det er oversatt med 'samtaledemokrati' (Aardal, 2002; Martinussen, 2003; NOU 2006:7) og 'diskursdemokrati':

(...) inntil videre vil jeg heller bruke termen diskursdemokrati; et fremmedord, og som sådan godt egnet til å påminne om at det ordet betegner fortsatt må

²⁰ Q-metodologi kartlegger individers subjektive orientering på et emneområde ut fra deres score på 35-60 utsagn om det gitte emnet (ibid:486). Se også (Niemeyer et al., 2013; Thorsen & Allgood, 2009; Wolsink, 2011).

²¹ Slik som analyser av diskurser på planfeltet (Hanssen & Saglie, 2010)

*regnes som et fremmedlegeme i vårt ellers så fordragelige samfunn
(Pålshaugen, 2004:83)*

Ragnvald Kalleberg (2015) velger også å bruke diskursdemokrati som merkelapp på deliberativt demokrati. Det er ellers publisert lite norskspråklig med noen av disse begrepene. Men selve fenomenet som begrepet skal gripe, har fått en styrket posisjon i norsk lovgivning hevder Kalleberg. Diskursdemokratiske innsikter er innlemmet i ny § 100 i Grunnloven ved at "individuers frie meningsdannelse" eksplisitt er referert til og at kommisjonen skriver at det "deliberative eller kommunikative aspekt ved demokratiet er minst like viktig" (ibid:15)²².

Norsk forståelse av deliberativt demokrati har vært tett knyttet til Habermas og kommunikativ handling (Elster, 1998; Eriksen & Weigård, 1999). Erik Oddvar Eriksen diskuterer norsk politikk relatert til deliberative idealer og en deliberativ modell, hvor "politikk forstås som styring gjennom det offentlige resonnement, dvs. gjennom bruken av fornuften." (Eriksen, 2001:20). Men nyansene tilført av Dryzek og Niemeyer som peker mot diskursiv representasjon (Dryzek & Niemeyer, 2008), meta-konsensus og utprøving av deliberative fora (Dryzek & Niemeyer, 2010), er i liten grad videreført i norske analyser.

Deliberativt demokrati har et særlig potensial i tilknytning til planlegging. Plan- og bygningsloven hjemler en intensjon om at berørte skal medvirke (sic.), og "diskursiv representasjon innebærer en konkret tilnærming for dette som unngår "the problem of scale". Ved å sørge for diskursiv representasjon, sikres et bedre kunnskapsgrunnlag og sterkere legitimitet for beslutningene.

3.3.4 Radikal demokratiteori – agonistisk pluralisme

Radikal demokratiteori er ikke en enhetlig kategori, men ulike bidrag har som fellestrekk et ønske om endring i maktstrukturer. Retninger som har anarkistiske visjoner er ifølge Held (2006:209) relativt marginale innen demokratiteori. Andre går mot det revolusjonære med radikal omveltning innen både det økonomiske, politiske og kulturelle (Purcell, 2008:57). Disse omveltende formene for radikal demokratiteori er ikke fruktbare for avhandlingens arbeid med typologisering og analyse av maktreelasjoner i en ikke-revolusjonær kontekst og blir ikke behandlet videre her.

Radikal demokratiteori fra eksponenter som Rancière, Zizek, Badiou i tillegg til Laclau og Mouffe, har også en agenda for endring av maktforhold. Det er særlig sistnevnte som er mye referert til i planlitteratur, og avhandlingen knytter forståelsen av radikal demokratiteori til hennes utdyping av et perspektiv som først ble presentert i samarbeid med Laclau (Laclau & Mouffe, 1985).

Hovedpremisset i Mouffes syn er at konsensus verken er et mulig eller ønskelig utkomme av demokratiske prosesser. Samfunnet innebærer grunnleggende konflikter som ikke kan overkommes gjennom de beste argumenter, og å hevde noe annet innebærer en tilsøring av maktforhold.

I artikkelen *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism* (1999) diskuterer hun Habermas' og John Rawls' arbeider knyttet til deliberativt demokrati og argumenterer for at deres tilnærming ikke griper den primære oppgaven for et demokrati. Noe som utelates i deres tilnærming med sitt fokus på rasjonalitet, er lidenskap og kollektive former for identifikasjon. Dette er farlig fordi det legger veien åpen for populistiske eller ekstremistiske varianter av politikk som nettopp appellerer til opplevelse av menings- og interessefellesskap og tilhørighet.

²² Kalleberg siterer fra side 23 i (NOU 1999:27)

Demokratisk teori må anerkjenne det uunngåelige i motsetninger og det umulige i å etablere en fullt ut inkluderende og rasjonell konsensus. Hun skisserer en modell for demokratiet som bygger på agonistisk pluralisme som hun mener vil bidra til å mobilisere pasjon - lidenskap eller engasjement - for demokrati.

Begrepsparet antagonistisk – agonistisk er sentralt, hvor antagonistisk er fiendtlig motsetning, mens agonistisk er en aksepterende, diskuterende uenighet. Dagens politiske klima preges av antagonisme som innebærer at man ikke anser andres syn som legitime fordi man mener at det finnes et riktig svar som man selv besitter.

Hvis det er etablert legitime politiske kanaler for å uttrykke uenighet, er det mindre trolig at antagonistiske konflikter vokser frem (Mouffe, 2005a.21). Verdipluralisme er imidlertid uunngåelig, og det finnes derfor ikke noen rasjonell løsning på en konflikt. Mouffe skiller mellom politikk som en samlingen av praksiser, diskurser og institusjoner som søker orden og sameksistens, og det politiske som motsetningene som ligger i menneskelig relasjoner (Mouffe, 1999). Hun advarer mot å tro at vi er kommet i en post-politisk fase og fremhever pluralisme som en vedvarende realitet som ikke kan overkommes ved etablering av konsensus (Mouffe, 2005a).

I forlengelse av dette hevder hun at å endre syn gjennom debatt er å ligne med en radikal endring av politisk identitet (Mouffe, 1999:755). Kompromisser er mulig sier hun, men de er midlertidige i en pågående konfrontasjon. Agonistisk pluralisme innebærer at målet til demokratisk politikk er å endre fiendtlighet/antagonisme til uenighet/agonisme.

In the realm of politics, this presupposes that the "other" is no longer seen as an enemy to be destroyed, but as an "adversary", i.e., somebody with whose ideas we are going to struggle but whose right to defend those ideas we will not be put in question. (Mouffe, 1999:755)²³

Alle enigheter eksisterer som resultat av et midlertidig hegemoni, en stabilisering av makt, men innebærer alltid en form for ekskludering. Makt kan ikke oppløses gjennom en rasjonell debatt. Den demokratiske kampen er nødvendig og det må gis rom for uenighet. Det vil aldri være slik at vi har funnet den endelige orden.

3.3.5 Forskjeller og møtepunkter mellom de ulike demokratitilnærmingene og forholdet til planteori

Planteori trekker på demokratiteori. Særlig har deltakerdemokratiske og deliberative idealer vært fremtredende i nyere planteori, og gjenfinnes hos Patsy Healey, Judith Innes og John Forrester i deres tilnærminger til kommunikativ og deltakende planlegging. Disse distanserer seg også eksplisitt fra den utbredte forestillingen om at deliberasjon må handle om å finne én konsensus. En 'påtvungen konsensus', der dominerende perspektiver og aktører vinner frem gjennom å kolonialisere andres syn, er et uønsket utkomme som kan og bør motvirkes.

Den liberale demokratiforståelsen gjenfinnes ikke i samme grad i planteori, men er dominerende i planpraksis. Skulle man henge den på et planteoretisk ståsted, er den i tråd med tradisjonell, ekspertdrevet, teknokratisk eller instrumentell planlegging der planleggeren er den som skal

²³ I en annen versjon av samme tekst, publisert som paper ved Institute for Advanced Studies i Wien, formuleres det samme enda klarere: "Envisaged from the point of view of "agonistic pluralism", the aim of democratic politics is to construct the "them" in such a way that it is no longer perceived as an enemy to be destroyed, but an "adversary", i.e. somebody whose ideas we combat but whose right to defend those ideas we do not put into question." (Mouffe, 2000:15):15

ivareta den gode og faglig velbegrunnede byutvikling. Siden 60 og 70-tallet har både demokratiteori og planteori utfordret retningen både gjennom "advokatplanlegging" (Davidoff, 1965) og særlig kommunikativ planlegging. "Planleggingsteorien siden 1970-tallet kan beskrives som en eneste lang kritikk av dette rasjonelle synet på planlegging" skriver Eva Falleth og Inger Lise Saglie (2012:90).

I senere tid har Mouffes agonisme også vært trukket inn i planteori og empiriske studier (Bond, 2011; Bradley, 2015; Hillier, 2002a; McClymont, 2011; Mouat et al., 2013; Munthe-Kaas, 2015; Mäntysalo et al., 2011; Pløger, 2004).

Den liberale og den radikale demokratiforståelsen har likhetspunkter ved at de begge er mindre opptatt av å komme til enighet gjennom samtaler som skal binde ulike ståsteder sammen og at de anerkjenner interessekonflikter som grunnleggende. Den liberale forståelsen setter effektivitet høyt og ser avstemming og beslutninger gjort av valgte representanter som gode tilnærminger til å håndtere uenighet. Den radikale ønsker både mobilisering av allerede gitte standpunkter, dvs. en form for monolog ved å presentere ståsted, og en dialog med base i agonistisk uenighet. Resultatet av denne type dialoger kan etter Mouffes forståelse være midlertidige kompromisser.

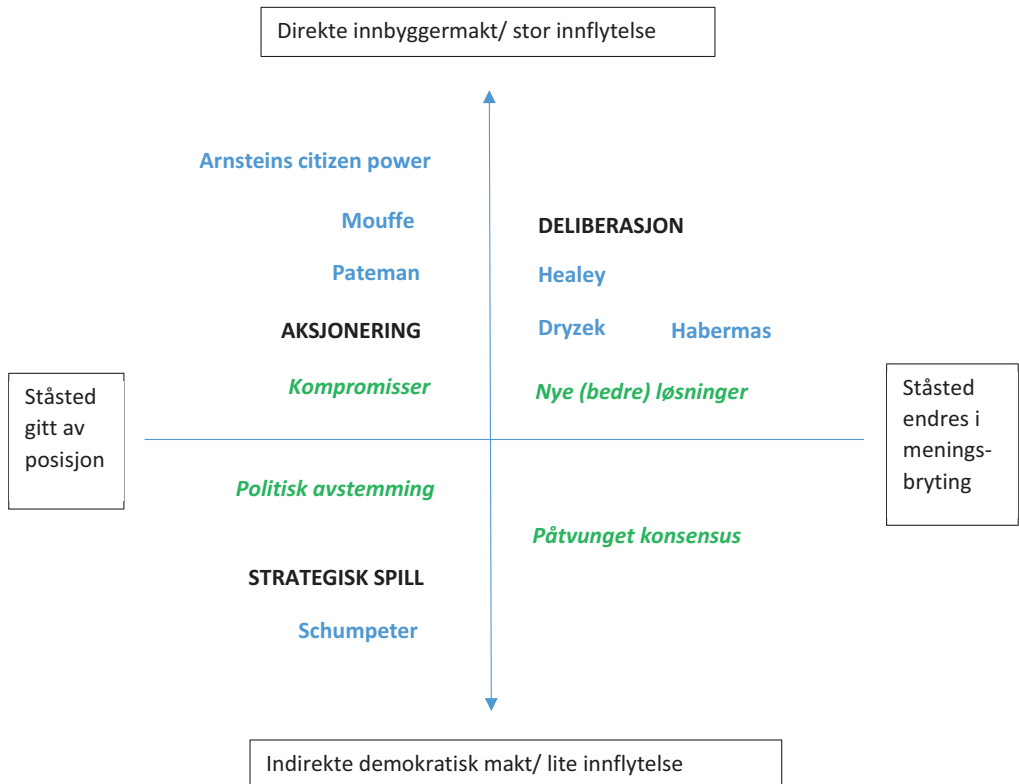
To dimensjoner fremstår som grunnleggende i de ulike bidragene og holdningene på feltet demokratisk deltakelse i planlegging og er satt opp i figur 3.1. Den ene dimensjonen (vertikal akse i figur 3.1) handler om synet på sivilsamfunnets demokratiske rolle og tilhørende grad av innflytelse. På det ene ytterpunktet skal innbyggerne kun ha innflytelse gjennom valg (i tråd med Schumpeters beslutningsdemokrati²⁴), og i den andre enden av skalaen er direktedemokratiet hvor innbyggere har makt over det som angår dem (som f.eks. Arnsteins topp på stigen – citizen control²⁵). Den andre dimensjonen (horisontal akse i figur 3.1) handler om oppfatning av uenigheter knyttet til politiske ståsteder – om man ser standpunkt som gitte eller som påvirkelige. På den ene siden forstås motsetninger som iboende eller konstituerende, slik at de ikke kan eller ikke bør overkommes, slik Mouffe argumenterer mot konsensus som mål for prosesser²⁶. På den andre siden åpnes det for at motsetninger kan overkommes ved utveksling av perspektiver, argumenter og bakgrunnsinformasjon i tråd med Habermas' kommunikative handling.

Til venstre i figuren finner vi teoretikere og handlingslogikker som ser posisjon og standpunkt som gitt, mens vi til høyre finner dem som ser endring av standpunkt ut fra ny innsikt som sentralt i demokratisk deltakelse. Øverst er innbyggermakt plassert, og nederst er prosesser uten innblanding av innbyggerne. I de fire feltene som dannes av aksene, finner vi ulike teoretikere, ulike samhandlingsformer og ulike løsninger på planavveininger.

²⁴ "democracy does not mean and cannot mean that the people actually rule in any obvious sense of the terms "people" or "rule". Democracy means only that the people have the opportunity of accepting or refusing the men who are to rule them. (...) Now one aspect of this may be expressed by saying that democracy is the rule of the politician." (Schumpeter, 2010 [1942]:253, min understreking)

²⁵ "People are simply demanding that degree of power (or control) which guarantees that participants or residents can govern a program or an institution, be in full charge of policy and managerial aspects, and be able to negotiate the conditions under which "outsiders" may change them". (Arnstein, 1969:223)

²⁶ "To come to accept the position of the adversary is to undergo a radical change in political identity, it has more of a quality of conversion than of rational persuasion" (Mouffe, 1999:755)



Figur 3.1. Forslag til plassering av teoretikere (blå normal skrift), løsninger på planavveininger (grønn kursiv skrift) og samhandlingsformer (sort stor skrift) i et felt langs to dimensjoner i planprosesser.

Feltkartet gir en oppsummerende oversikt over hvordan hovedmotsetninger på feltet forstås i avhandlingen og i de publiserte tekstene. Kompromisser, politiske avstemminger og søken etter nye løsninger representerer tre ulike svar på konflikter i plansammenheng. Påtvungen konsensus er den radikale demokratiteoris forståelse av det faktiske resultatet av konsensusøkende prosesser. Avhandlingens empiri viser at både nye løsninger, kompromisser og politisk avstemming kan forekomme i samme planprosess. Dette underbygger at det er fruktbart å inkludere motstående teoretiske ståsteder når et empirisk felt skal forstås.

3.4 Godeteori og kvalitetstypologi

Avhandlingens tredje teoretiske fundament tar utgangspunkt i økonomisk godeteori og godetypologi. Dette springer ut av et behov for å tematisere hva sivilsamfunnet særlig kan bidra med som deltakere i planprosesser.

Innenfor økonomifaget og dets diskurser om hvem som skal finansiere ulike offentlige tilbud, og om effektivitet og ressursallokering, er begrepet 'goder' godt innarbeidet. Fagdiskursen om finansiering av goder for fellesskapet og problemer med gratispassasjerer, har etablert et begrepsapparat med skillelinjer ut fra tilgjengelighet og knapphet for godene. Gjennom

typologien adresseres blant annet problematikk knyttet til overforbruk / utarming av fellesgoder og grunnlaget for offentlig forvaltning og finansiering av ulike goder.

Private goder er ikke allment tilgjengelige, mens klubbgoder kun er tilgjengelige for et begrenset publikum. De blir derfor ikke overforbrukt. Kollektive goder, på engelsk 'public goods', ble første gang definert i 1954 av Paul Samuelson som "goods where one person's consumption does not interfere with another person's consumption" (Scott & Marshall, 2009:614-15). Lys, luft, utsikt kan være kollektive goder, der min pusting av luft ikke forringer din. Men goder som ikke kan forbeholdes spesifikk individer eller grupper av individer kan stå overfor to typer utfordringer: de risikerer å overforbrukes, som i allmenningens tragedie, (Hardin, 1968), og de er vanskelig å ta betalt for slik at etablering og forvaltning av dem vanskelig kan overlates til private produsenter (Holcombe, 1997). Naturressurser er kollektive goder som trues av overforbruk, kalt 'common pool resources' (Ostrom, 1990). På norsk kan disse kalles 'trengselsgoder'.

Bytransformasjon og utbygging innebærer etablering av nye goder og potensielt avvikling av andre. For avhandlingen fremstår en typologi knyttet til goder berikende i diskusjoner om sivilsamfunnets deltakelse og innflytelse i planlegging. Hvilken type goder vil følge av en foreslått plan, hvilke goder trues eller forsvinner, og finnes det potensielle goder burde vært etablert, men som forslagstiller eller planmyndighet ikke har tenkt på? Godebegrepet oppleves imidlertid fremmed i en plandiskurs.

Innenfor byplanlegging og –arkitektur er det etablert ulike kvalitetsbegreper i fagdiskursen. Elin Børud skriver om både *bymessige kvaliteter* og *områdekvaliteter* som viktige i planleggingen av en allerede bygget by (Børud, 2012). Videre er *boligkvalitet* og *bykvalitet* relativt innarbeidede begreper. Boligkvalitet refererer naturlig nok til kvaliteter i den individuelle bolig som blant annet lys, plass og standard. Bykvalitet har ikke en like omforent betydning, men brukes løst til å referere til fenomen man forbinder med en levende og vellykket by, slik som tilbud av aktiviteter og restauranter, og sosiale strukturer som folkeliv.

Bokkvalitet er et begrep som ikke er fullgodt innarbeidet, og det brukes tidvis nærmest synonymt med boligkvalitet²⁷. Det er likevel hovedsakelig brukt for å favne kvalitet utenfor selve boligen, slik Husbanken bruker det om blant annet estetisk utforming, møte- og oppholdsarealer, trafikkikkerhet og universell utforming, gjennomlys i boligen og privat uteplass²⁸. Jon Guttu med flere foreslår at bokkvalitet handler om seks egenskaper: helse og sikkerhet, sosiale forhold, service og tjenester, sentralitet, friområder og kulturhistoriske og visuelle forhold – identitet og tilhørighet (Guttu et al., 2004:9). Bokkvalitet kan forstås som egenskaper ved området, og er derfor stedsavhengig (Barlindhaug et al., 2012:117).

Selv om disse kvalitetsbegrepene verken er enhetlig avgrensede eller etablerte, ser det ut til at "kvalitet" er godt innarbeidet som hovedkategori i diskurser om planlegging og bygging av nye områder. I diskusjoner av hva vi ønsker og trenger i fysisk utforming, er det ulike typer kvaliteter

²⁷ Begrepet brukes av selskapet Bokkvalitet AS omtrent synonymt med boligkvalitet, men hvor de søker å utvide betydningen noe: "Vår oppgave er ikke bare å bygge en "bopel" med et hjem du blir stolt av og som samtidig oppleves funksjonelt i hverdagen, er det vi kaller Bokkvalitet." <http://bokkvalitet.no/om-oss/> lastet ned 4/9-2017. Begrepet brukes også nærmest synonymt med boligkvalitet i et innlegg i arkitektnytt fra 2017: "Jeg synes det er en tankevekker at 120 år gamle leiligheter har bedre bokkvalitet, med større fleksibilitet, enn leiligheter som bygges i dag". <https://www.arkitektnytt.no/debatt/nve-forskrifter-og-bokkvalitet> lastet ned 4/9-2017

²⁸ <https://husbanken.no/byggeskikk/vertov/den-gode-bebyggelsesplanen/hva-er-bokkvalitet/> lastet ned 4/9-2017

vi er opptatt av. Imidlertid ser det ut til at vi mangler typologier av kvaliteter som kan gjøre både diskusjonen og diskursen mer nyansert, fokusert, transparent og kommuniserende. De nevnte begrepene over, er ikke tilstrekkelige, og avhandlingen foreslår et begrepsmessig supplement. Typologier handler om formidling av meningsinnhold. Bruk av typologier gir nyanser og mulighet for å spesifisere tydeligere hva som er relevant eller ønskelig i ulike scenarier. For avhandlingens ønske om å finne frem til typologier og perspektiver som kan belyse sivilsamfunnets potensial i planleggingen, vil en typologi om kvaliteter være anvendelig. Det foreslås derfor en typologi om kvaliteter i fysisk planlegging som baserer seg på den økonomiske godetylogien. I den forenes en økonomidiskurs med en plandiskurs.

3.4.1 En typologi for kvaliteter som skapes, trues og forsvares i reguleringsprosesser

Kvalitetstypologien som avhandlingen foreslår, dannes ut fra to dimensjoner: tilgjengelighet/ekskluderbarhet og ressurskapasitet. Tilgjengelighet handler om hvorvidt det er mulig å ekskludere grupper eller individer fra kvaliteten. Ressurskapasitet handler om hvorvidt det er tilstrekkelig mengder av ressursen gitt de som har tilgang. Denne dimensjonen vil være dynamisk avhengig av hvor stort trykk det er på kvaliteten. Det gir en firefeltstabell med fire ulike kvaliteter (tabell.3.1.)

Tabell 3.1. Fire kvalitetskategorier ut fra tilgjengelighet og ressurstilfang

	Begrenset tilfang / rivaliserende	Tilstrekkelig tilfang / ikke-rivaliserende
Ekskludering mulig	1. Private kvaliteter	2. Klubbkvaliteter
Ekskludering ikke mulig	3. Trengselskvaliteter	4. Kollektive kvaliteter

I det følgende skal det knyttes noen kommentarer til hva de ulike kvalitetstypene kan innebære i tilknytning til ny utbygging og bytransformasjon slik de fremkommer i reguleringsplaner og områdereguleringer i Norge i dag.

Private kvaliteter er egenskaper ved leilighetene, og eventuelt næringsarealene, som planlegges, dvs. de kvalitetene som hver unike eier betaler for og som vedkommende har eksklusiv bruksrett til og dermed kan stenge andre ute fra. Dette omfatter i hovedsak leiligheten (inkludert kvaliteter som universell utforming, lysforhold og utsikt), private balkonger og parkeringsplass. I vanlig terminologi innen en plan- eller eiendomsdiskurs er dette boligkvaliteter. Boligkvaliteter kan langt på vei finansieres gjennom utsalgspris, men er avhengig av betalingsvilligheten i det lokale markedet. En leilighet med balkong vil koste kjøper mer enn en leilighet uten balkong, og hvorvidt boligen har balkong eller ikke er ikke av betydning for andre enn den aktuelle beboer.

Klubbkvaliteter er egenskaper ved utbyggingen som eiere (evt. leietakere) har glede av i fellesskap og som finansieres felles. Dette omfatter f.eks. felles takterrasser og avgrensede uteområder, avgrensede lekeplasser, fellesrom innendørs etc. I reguleringsplaner finnes en del arealkategorier som anvendes for å avgrense denne typen arealer juridisk, men planfaget mangler en typologisk fellesbetegnelse for slike kvaliteter. Klubbkvaliteter har i varierende grad verdi for andre enn klubben. Er de helt avstengt for utenforstående (som f.eks. i gjennomførte 'gated communities') gir de ingenting til det urbane eller det større felleskapet. Men klubbkvaliteter kan være hager som forbipasserende har glede av å se på, gangveier som ikke er

avsperrert for allmennheten eller lekeplasser som ikke er låst. Slike klubbkvaliteter vil også gi noe til allmennheten og har dermed også kollektive kvaliteter.

Kollektive kvaliteter er egenskaper som prinsipielt kommer alle til gode. De er allment tilgjengelige, og i utgangspunktet er bruken av dem ikke til fortrengsel for andre. Når det anlegges sykkeltraséer i forbindelse med en utbygging, når det lages kvartalslekeplasser, når et område som har hatt lite urbant liv får tilsig av næringsarealer og butikker som tilfører aktivitet og liv, når det kommer til restauranter eller etableres et sjøbad eller togstasjonen rustes opp, da har en utbygging tilført kollektive kvaliteter. En del slike kvaliteter bekostes indirekte av kjøperne av arealer i det utbyggede området ved at de inngår i etableringskostnadene. Vedlikehold og drifting kan være en klubbkostnad eller overføres til det offentlige. I Norge i dag ser vi et visst spenn.

Trengselskvaliteter er underdimensjonerte kvaliteter som det er vanskelig å begrense bruken av – de er tilgjengelige for alle, men er begrensede. I en utbyggingssammenheng vil dette i første omgang handle om at den aktuelle utbyggingen legger press på allerede eksisterende kollektive kvaliteter. Eksempler kan være at det bygges mange leiligheter, men uten barnehage, slik at lokale tilbud blir overfylt. Eller det kan være grøntarealer eller blågrønn struktur som settes under press ved at mange flere brukere kommer til uten at det suppleres med nytt slikt areal eller bedre tilrettelegging. En tredje versjon er at kulturarv eller -minner trues av ny utbygging og et fjerde eksempel at lys- og utsiktsforhold forringes som følge av utbygging. Det vil ofte være i slike situasjoner at det mobiliseres til protester mot en utbygging.

Denne kvalitetstypologien er anvendelig i en analyse av planprosesser hvor man kan spørre hva slags kvaliteter et forslag har, hvem som peker på ulike typer kvaliteter og argumenterer for dem, hvilke eksisterende kvaliteter som trues av en ny utbygging og hvilken rolle sivilsamfunnet kan spille i planprosessen.

4 Kontekst - involvering i reguleringsprosesser på norsk

På tross av internasjonale likheter i vestlige planregimer og -erfaringer, er det nasjonale særegenheter i plansystemer. Formelle strukturer som lovverk med tilhørende plassering av beslutningsmyndighet, rollefordeling mellom aktørene og formalia rundt beslutningsprosesser, er, sammen med profesjonstradisjoner og -kultur, institusjonelle rammer som muliggjør og begrenser involvering av sivilsamfunnet i Norge. I dette kapittelet skisseres nærmere kontekster på feltet som har betydning for de påfølgende analysene. Våre institusjonelle rammer har betydning for både roller, praksiser og faglige samtaler og meningsutvekslinger.

4.1 Medvirkning på norsk – ikke alltid for sivilsamfunnet

Plan- og bygningslovens formålsparagraf (LOV 2008-06-27 nr 71: § 1-1) slår fast at planlegging skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser. I lovens kapittel 5 pålegges enhver som fremmer planforslag å legge til rette for medvirkning. Hva innebærer det?

I norsk lovverk brukes begrepet medvirkning til å konkretisere og hjemle involvering av sivilsamfunnet. På engelsk brukes betegnelsen *public participation*. Vi har ikke innarbeidet en tilsvarende prefix til medvirkning. Et norsk begrep som er lansert for å møte dette er 'innbyggermedvirkning' (Klausen et al., 2013), et annet begrep er 'borgermedvirkning' (Wøhni, 2007). Et tredje forslag er 'folkelig medvirkning', hvor deltakerne omtales som 'private medvirkende' (Thorsen, 2014). Ingen av disse begrepene er imidlertid anvendt i lovgivningen. I plan- og bygningsloven er det ikke spesifisert at lovpålagt medvirkning handler om sivilsamfunnet. For forslagstillere handler medvirkning vel så mye om den dialogen som de har med kommunens planadministrasjon, andre kommunale etater og regionale og statlige myndigheter, noe som følgende sitater illustrerer:

2.2. Medvirkning

(...) Utover kommunale etater og de tre aktuelle bydelene er det også aktuelt å involvere Statens vegvesen og Jernbaneverket spesielt. (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2013:5)

Så langt i planprosessen har tiltakshaver lagt godt til rette for medvirkning. Det har blant annet vært jevnlig dialog og avklaringer med ulike fagetater i Kristiansand kommune (Parkvesenet, Ingeniørvesenet og Plan- og Oppmålingsavdelingen) (Kanalbyen & A-lab, 2014:102).

I norsk lovgiving og planpraksis brukes betegnelsen 'medvirkning' både om den deltakelsen som skjer når ulike offentlige etater spiller sine hensyn inn, og om sivilsamfunnets deltakelse. Denne unyanserte begrepsbruken er problematisk fordi det medfører at aktører på feltet snakker forbi hverandre. Legfolk, sivile organisasjoner og naboer tenker at det er nettopp dem som skal inkluderes gjennom medvirkning, mens særlig eiendomsutviklere tenker på medvirkning som å få innspill fra ulike kommunale og/eller statlige etater.

4.2 Kravene til involvering av sivilsamfunnet i plan- og bygningsloven

I *forarbeidene* til ny Plan- og bygningslov står at medvirkning innebærer at enkeltpersoner og grupper skal kunne påvirke beslutningsprosesser og "selv å planlegge sin fremtid" (NOU 2001:7 s. 98). Disse ambisjonene om innflytelse gjenfinnes ikke i de bindende bestemmelsene.

'Medvirkning' i reguleringsprosesser er i plan- og bygningsloven konkretisert til å innebære varsling gjennom bl.a. *annonsering* av oppstart i dagspresse (§ 12-8) og *høring* av planforslag (§ 12-10). Dette omtales av Wøhni (2007:16) blant annet som et "minimumsopplegg for medvirkning" og av Falleth og Hanssen (2012:192) som "minstekravene til medvirkning". Annonsering og høring innbefatter at sivilsamfunnet gis en mulighet til å skriftlig spille inn synspunkter til prosessen og til planforslaget. Denne retten til å spille inn kom med plan- og bygningsloven fra 1985. Frem til da hadde lovverket hatt fokus på retten til innsyn (ibid:190-191).

I forbindelse med ny plan- og bygningslov i 2008 ble det lagt inn krav til å lage planprogram for kommuneplaner og for "reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn" (§ 4-1). Planprogram skal blant annet redegjøre for hvordan medvirkning skal skje. Lovgivers intensjon var at innføringen av planprogram skulle styrke medvirkningsaspektet (ibid:192).

I den utstrekning bruk av planprogram faktisk styrker involvering av sivilsamfunnet, blir det vesentlig hvilke planer som pålegges denne ekstraproessen, dvs. hvor grensen trekkes for "vesentlige virkninger for miljø og samfunn". Dette utdypes i Forskrift om konsekvensutredninger - FOR-2017-06-21-854. Planens størrelse og betydning for naturressurser skal blant annet inngå i vurderingen (jfr. §10). Forskriften konkretiserer (i vedlegg) hvilke planer som alltid skal ha planprogram. Dette innbefatter i hovedsak større anlegg som kan gi åpenbare ulemper for omliggende samfunn knyttet til støy, lukt, forurensning osv.²⁹ For mer "ordinære" tiltak knyttet til bolig og næring, er følgende nevnt spesifikt: "24. Næringsbygg, bygg for offentlig eller privat tjenesteyting og bygg til allmenntilgjort formål med et bruksareal på mer enn 15 000 m²." og "25. Nye bolig- og fritidsboligområder som ikke er i samsvar med overordnet plan". Planprogram lages derfor normalt ikke ved rene boligprosjekter i områder satt av til bolig i kommuneplan og for mindre prosjekter der arealet til næring ikke overstiger 15 000 m².

Plan- og bygningsloven pålegger kommunen å påse at forslagstiller legger til rette for medvirkning (§5-1, 1.ledd). En nyere undersøkelse viser at kun to av tre kommuner har rutiner for å påse at dette gjøres av forslagsstiller (Ringholm & Nyseth, 2018:327).

Kommunen pålegges også "et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge" (§5-1, 2. ledd). Det finnes imidlertid ikke noen konkretisering av hva dette skal innebære i praksis. Heller ikke intensjonen i leddets andre setning er spesifisert i formelle krav. Bestemmelsen lyder "Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte". Men verken hvem disse kan være eller hvordan de skal involveres er konkretisert.

4.3 Lokal forankring og markedsorientert samfunnsutvikling

To hovedtrekk som kjennetegner norsk planlegging, er at den i hovedsak foregår lokalt (på kommunenivå) og at reguleringsplanlegging i hovedsak er markeds- og nettverksbasert i et samfunn som av mange karakteriseres som i økende grad nyliberalistisk. Dette er kontekstfaktorer som har betydning for involvering av sivilsamfunnet.

I Norge skjer arealplanlegging normalt i kommunene og er lokalpolitisk forankret³⁰. Hvis en kommuneplan strider mot nasjonale interesser eller regional plan, kan departementet oppheve

²⁹ Som f.eks. råoljeraffinerier og jernbanelinjer for langdistansetraffikk,

³⁰ I motsetning til en sterkere planfaglig forankring i tiden før bygningsloven av 1965 der de politisk valgte formannskap og kommunestyre ikke hadde myndighet over bygningsrådet som besto av fagfolk og politiske representanter (Falleth, 2012:49-50).

hele eller deler av planen eller gjøre endringer (§ 11-16). Hovedregelen er likevel at planleggingen skjer på det lokale nivå. Statlige og regionale offentlige organer deltar i prosessen med rammer og innspill, og de har innsigelsesrett, men hovedbildet er at kommunene ved sine valgte representanter vedtar planer de mener er gode eller riktige for lokalsamfunnet.

Reguleringsplaner kan i tillegg formelt innklages hvis saksprosedyrer ikke er fulgt. Berørte regionale og statlige organer, samt berørte kommuner og Sametinget, kan fremme innsigelse med departementet som avgjørelsesmyndighet. At planlegging skjer på lokalt nivå (i stedet for regionalt eller nasjonalt) kan innebære nærhet til beslutningene for innbyggerne og lav terskel for involvering.

Et annet sentralt trekk er at planleggingen i stor grad er markedsorientert. Særlig gjelder dette reguleringsplanleggingen. Dette er ikke unikt for Norge, men er like fullt et svært sentralt trekk ved at det store flertallet³¹ av reguleringsplaner er initiert av private aktører i såkalt innsendt plan (Falleth & Saglie, 2012). Slike planer kan være initiert av offentlig eide selskaper som fungerer på tilsvarende måte og etter tilsvarende prinsipper som private markedsaktører. Tidligere hadde ofte kommunalt eide tomteselskap en aktiv rolle, men utbredelsen av disse har vært synkende de siste tiårene (Nordahl, 2012a). Kommunens mindre aktive rolle er delvis et resultat av en politisk holdningsendring i liberalistisk retning på 1980-tallet knyttet til hva som skal være kommunenes primære oppgaver, hvor det offentlige heller enn å selv stå for areal- og eiendomsutvikling skal legge til rette for og sette rammer for markedet. Privatisering, konkurranseutsetting og målstyring er grep knyttet til New Public Management som har vært styringsidealet de siste tiårene. Private forslagsstilleres dominans i reguleringsplanlegging kan sees som en konsekvens av denne styringsmodellen (Falleth & Saglie, 2012).

I hvilken utstrekning norsk arealplanlegging kan karakteriseres som nyliberalistisk, diskuteres av blant annet Tore Sager knyttet til en operasjonalisering av nyliberalisme i en bypolitisk kontekst. Han konkretiserer nyliberal bypolitikk til: markedsføring av byen, økonomiske insentiver for privat byutvikling, bruk av anbuds konkurranser, bruk av offentlig – privat samarbeid, privatisering av offentlige rom, prosjektstyrt byfornyelse, privatstyrte boområder med adgangsbegrensninger og sterkt fordyrende oppgradering av boligområder (Sager, 2015:72). Basert på to casestudier konkluderer han med at nyliberalismen ikke er hegemonisk (ibid:84). Andre verdier og samfunnssyn har også hatt gjennomslagskraft, i hovedsak målbåret av kommunen.

Uavhengig av om arealplanlegging i sin helhet kan betegnes som nyliberalistisk, er argumenter om økonomi og vurderinger om lønnsomhet svært sentrale i et system som i hovedsak baseres på at private aktører skal stå for tilførsel av boliger og andre bygningsmessige strukturer. Dagens private areal-/eiendomsutvikling baserer seg på å være privatøkonomisk lønnsom (i motsetning til samfunnsøkonomisk lønnsom), som understreket i første setning i introduksjonen av en lærebok i eiendomsutvikling:

I eiendomsutvikling foretas det investeringer i eiendom i den hensikt å øke dennes markedsverdi. (Røsnes & Kristoffersen, 2014:9)

Andre og kvalitative mål med eiendomsutviklingen beskrives ikke i de påfølgende avsnittene. Derimot spesifiseres det at dette foregår "i en markedsøkonomi basert på individuell eiendomsrett" hvor "rettslig adgang til å disponere over potensiell utviklingseiendom" danner "utgangspunkt for eiendomsutvikleres vurdering av *hvor, hvordan og når* det blir tatt initiativ til

³¹ 73 % av behandlede detaljreguleringsplaner var private forslag i 2015 ifølge SSBs statistikkbank, kildetabell 10840.

eiendomsutvikling" (ibid:10). Denne beskrivelsen av eierposisjonen som avgjørende og drivende i norsk eiendomsutvikling er verdt å merke seg, og det har stor betydning for reguleringspraksis i Norge. Det offentlige har små muligheter til å fremtvinge tiltak som eiere ikke ønsker.

Myndighetene kan legge rammer og begrensninger, men er avhengig av mykere virkemidler for å frembringe konkrete forslag eller løsninger fra dem som disponerer landarealene. At samfunnsmessig ønsket utbygging og byutvikling ikke skjer fordi utbyggingsaktørene ikke ser det som lønnsomt (nok), er en problemstilling som har vært adressert i nyere norsk forskning (Nordahl, 2012b).

4.4 Oppsummering – svake rammebetingelser for sivilsamfunnets involvering

De ulike sidene ved planlegging i Norge som diskutert ovenfor, peker mot en kontekst hvor det kan være vanskelig å skape god og fruktbar reell involvering av sivilsamfunnet i reguleringsplanleggingen. Dette handler både om formelle faktorer som svake krav i juridiske bestemmelser på området, og om etablert praksis og forvaltningskultur. At planlegging er privatinitiert trenger ikke bety at det er mindre involvering enn når kommunen planlegger, men det gjør det desto viktigere at formalkravene er tydelige på hvor nivået bør ligge for involvering. Med dagens regelverk er intensjonen om involvering tydelig, men ikke konkretisert ut over at det skal informeres og åpnes for innspill. I følge plansjefene i kommunene er det vanligvis lovens minstekrav som praktiseres av private forslagsstillere (Ringholm & Nyseth, 2018:327). Kommunens ansvar for å sikre inkludering av svake grupper er også gjort eksplisitt på intensjonsnivået, men det foreligger ingen konkrete føringer for hvordan dette skal gjøres.

5 Metodiske valg

Avhandlingen anlegger et konstruktivistisk perspektiv. Hva dette innebærer for innsamling og bruk av empiri diskuteres i 5.1. Deretter kommenteres betydningen av et konstruktivistisk perspektiv på reguleringsprosesser. I 5.3. presenteres bakgrunn for valg av avhandlingens case, og hvilken empiri som er innsamlet beskrives nærmere. Kapittelet avrundes med noen refleksjoner rundt case og metode.

5.1 Betydning av konstruktivistisk perspektiv for generering og bruk av data

Tradisjonelt sett har en fortolkende tilnærming stått i en viss motsetning til kvantitative metoder. Forskere med et positivistisk/materialistisk grunnsyn med ambisjoner om å predikere eller avdekke lovmessige kausale sammenhenger, utelukker visse typer metoder og data da disse aldri vil generere den typen kunnskap de er ute etter. En positivistisk forsker vil ikke kunne finne grunnlag for å forutsi fremtidig utvikling eller gi generaliserte årsaksforklaringer gjennom studiet av et narrativ eller et enkelt case-studium.

For en konstruktivistisk orientert forsker, utelukker ikke forskerens egne ontologiske posisjon noen former for data, metode eller metodologi. Ståstedet har betydning for hvordan man *braker* og omtaler data. Slik jeg ser det kan en konstruktivistisk forsker bruke alle typer data til å generere virkelighetsbilder og fortellinger som kan gi innsikt om samfunnet.

5.1.1 Intervju med konstruktivistisk åpenhet for justering av utsagn

En forutsetning som ligger i bunn i konstruktivistisk forskning er at ingenting er løsrevet fra sin sosiale kontekst, og man kan snakke om en gjensidig, interaksjonistisk relasjon mellom forsker og det som studeres (Järvinen & Mik-Meyer, 2005a). Dette får metodologiske konsekvenser for blant annet informantintervju. Intervju er et møte hvor to sett av forutsetninger, holdninger og interesser brytes mot hverandre, og hvor materialet/referatet er resultatet av dette møtet (Järvinen, 2005:29). Det er derfor innforstått at jeg som intervjuer påvirker hva som blir sagt av informantene og hvordan, særlig når en problemstilling eksplisitt spør etter betydningen av involvering av sivilsamfunnet. Selv om informantenes ordlyd gjengis eksakt, kan konteksten sitatet inngår i aldri nøytraliseres bort. Både en objektivistisk³² informanttilnærming som standardiserer spørsmål og prosedyrer, og en naturalistisk tilnærming som prøver å få tak i det ekte og uformidlede, nedtoner dette og søker å finne et materiale som ikke er "forenset" av forskeren (ibid:28). Interaksjonistiske forskere derimot ser intervjupersonenes utsagn som elementer i en selvpresentasjonsprosess, og personene forventes ikke å presentere et "ekte selv", men snarere et "foretrukket selv" (ibid:30).

I tråd med denne forståelsen av intervjumaterialet, har informantene fått anledning til å reformulere utsagn som inngår i artiklene. Det er ikke viktig at det ordrett transkriberte kommer frem, men at den intervjuede kan stå inne for meningsinnholdet. Dette innebærer også at sitater ikke nødvendigvis er "sanne" uttrykk for en persons meninger, handlinger eller holdninger – sitatet avspeiler et foretrukket bilde i den gitte sammenhengen.

³² Objektivistisk her som adjektivformen av objektivisme (troen på at erkjennelse er løsrevet fra subjektet) og ikke som i Ayn Rands filosofiske system.

5.1.2 Dokumenter – eksisterende data

Med tanke på hvor mye dokumenter er brukt i analyser av samfunnsfenomenen, foreligger relativt lite metodelitteratur på dokumenter som empirisk materiale hevder Mik-Meyer (2005:193), og enda mindre om en konstruktivistisk tilnærming. Et kritikkpunkt fra konstruktivistisk orienterte forskere mot andre forskere som bruker dokumentstudier, er at de ser og bruker dokumentmateriale som om det var nøytralt og en direkte kilde til en mer sann kunnskap om fenomenet (ibid:194).

Mik-Meyer mener man med fordel kan kontrastere mellom å se dokumenter som en kilde og å se dem som et emne. De som ser det som en kilde har lett for å overse at det ikke er en ren kilde, og at de vil være avhengig av kontekst. Dokumenter vil ofte fremstå ulikt avhengig av bruk og er derfor bestemt av sin kontekst (ibid:196-97).

I avhandlingens analyser inngår dokumenter i hovedsak som kilder og ikke som emne, slik at det ikke er hvordan et dokument blir lest, forstått og brukt i ulike situasjoner som er analysetema, men hva dokumentet forteller om planen som behandles. Imidlertid er to innsikter fra konstruktivistisk metodekritisk perspektiv særlig relevante: For det første kan (og skal) problemstillingene som ligger til grunn for studien fungere som en fokuserende linse på stoffet. Når jeg leser forslag til reguleringsplan og er interessert i kvalitetene som generes for fellesskapet, er det nettopp slikt stoff jeg fester meg ved. Dette er kanskje ikke så problematisk fra et forskerståsted, men en risiko er at tolkningen av dokumentet oppfattes som lite representativt sett fra dokumentprodusentens side, dvs. at den rammen dokumentet presenteres innenfor ikke yter dokumentet rett.

For det andre kan en forestilling om de ulike aktørenes interesser og agendaer – ulike varianter av forforståelser – også ha betydning for hvordan forskeren leser tekster. Kanskje kan innhold i dokumentet som utfordrer forskerens forventninger til en aktør bli oversett. En forestilling om eiendomsutviklere som utelukkende drevet av økonomisk profitt, kan gjøre at innhold som ikke passer i denne tolkningsrammen bli oversett av leseren. Dette kan være en reell utfordring når man skal se etter hvilke kvaliteter for fellesskapet som inngår i privatinitierte reguleringsplaner.

5.1.3 Bruk av kvalitativ empiri

Mens kvantitative metoder styrker sin reliabilitet ved å henvise til konfidensintervaller og signifikans, bygges tillit til kvalitative studier gjennom transparens og fruktbarhet. Transparens innebærer at empirien presenteres i mer detalj for å underbygge de fremstillingene som gjøres. Det er også ønskelig å bruke sitater slik at ordlyden i tekster og i intervjuer kommer frem i tillegg til tolkninger. Dokumentenes og informantenes egne stemmer gir farge til materialet. Dette *kan* innebære at de intervjuede opplever historien som fortelles som "sann". I kvalitative studier kan det være et kvalitetsstempel at informantene gjenkjenner fortellingen og er enig i analysen. Likevel innebærer et konstruktivistisk utgangspunkt at det alltid finnes ulike oppfatninger av hvordan et sosialt fenomen kan forstås og beskrives (Jørgensen & Phillips, 1999). Slik sett er man ikke ute etter en "sann" fortelling, men kanskje heller en interessant fortelling som ikke er usann. Språket ses ikke bare som en kanal til informasjonsformidling, men som konstituerende for den sosiale verden og vår oppfatning av den (ibid).

Det er slike forhold som identifiseres i avhandlingens analyser av reguleringsprosessene; fremstilling av virkeligheter og systemer av oppfatninger. Hvis avhandlingen hadde konkludert bombastisk med at funnene er de "sanne" og riktige om prosessene, ville den befunnet seg i det Moses og Knutsen beskriver som en positivistisk versjon av case-studier som teori-bekreftende

(Moses & Knutsen, 2012 s. 137-139). Imidlertid er studiene eksplorative på egne premisser og rettet mot åpne og spørrende konklusjoner.

5.2 Reguleringsprosesser og konstruktivistisk vinkling

Konstruktivistisk orienterte forskere mener forskningsobjektet legge premisser for tilnærming. Eksempelvis innleder Gunder og Hillier (2009) sin bok om fysisk planlegging med å stille spørsmålet om hva fysisk planlegging er ontologisk (ibid:2). Järvinen og Mik-Meyer mener også at analyseobjektets ontologiske status er bestemmende for posisjonering og valg av metode (Järvinen & Mik-Meyer, 2005b).

Reguleringsprosesser som sosialt fenomen er sterkt preget av interessekonflikter og ulike virkelighetsoppfatninger og -beskrivelser. Richardson (2002) skriver om planlegging som "an arena of constant struggle over meanings and values in society" (ibid:353). Denne karakteriseringen treffer godt. Reguleringsplanlegging er en type planlegging hvor resultatet gir juridiske rettigheter og plikter for bruken av arealene. Det kan derfor sies å stå enda mer på spill for en del av aktørene. Her er det ikke bare samfunnets verdier som reguleres, men også enkeltindividenes eiendommer. Når det kommer ned på et slikt nivå, vil fort den enes interesse stå i direkte motstrid mot den andres med tilsynelatende lite rom for løsninger av typen vinn-vinn.

Kan man tenke seg en beskrivelse av en reguleringsprosess som blir entydig og aksepteres som "den sanne" fremstilling av alle? Vil ikke en slik beskrivelse med nødvendighet øve vold på det fenomenet man søker å belyse? Eller kan man hevde at hvis man i beskrivelsen av prosessen inkluderer alle de ulike synene, ønskene, visjonene, argumentene og strategiene, *da* kan man finne frem til en beskrivelse som yter hele den mangefasettede virkeligheten rettferdighet? Er en slik altomfattende fremstilling mulig å gjennomføre innenfor et akseptabelt format (antall sider)? Når er beskrivelsen så god at man kan si med sikkerhet at *alt* er kommet med?

Svaret må, slik jeg ser det, bli at den kunnskapen som genereres er illustrerende og belysende, kanskje tankevekkende, og den kan gi en forståelse av hvorfor utfallet av saken ble som det ble. Den kan også indikere dynamikker i slike prosesser, men ikke forutsi eller fullt ut årsaksforklare.

5.3 Valg av case og innsamlet empiri

Innen kvalitativ forskning kan man nærme seg case-studier med ulike formål. Robert E Stake skiller mellom 'intrinsic', 'instrumental' og 'collective' former for casestudier (Stake 1995). Et 'intrinsic' casestudium har som formål å få dybdeinnsikt i et utvalgt case for dette casets egenverdi og ikke for å relatere det til andre case, abstrahere eller bygge teori. Fenomenologiske studier vil ofte falle i denne kategorien. I det instrumentelle casestudiet er caset i seg av annenrangs interesse, for det er hva caset forteller om et tema /fenomen og/eller hvordan det kan brukes til å foredle teori som er mest interessant. Den kollektive formen for casestudier er orientert mot å kunne sammenligne mellom flere case og komme frem til funn som kan bekreftes ved studier av andre case.

Innenfor en slik typologi kan avhandlingens case karakteriseres som instrumentelle. Hvert case er valgt for å gi innsikt i ulike tema som henger sammen, og de er valgt fordi de antas å være spesielt fylldige eller meningsbærende på visse felt. I det følgende redegjøres kort for valg av case og innsamling av empiri.

5.3.1 Case 1 – en beslutningsprosess med strid om fellesgoder

Det første caset hadde fokus på om og eventuelt hvordan sivilsamfunnsaktører talte på vegne av fellesgoder i en planprosess der nettopp fellesgoder hadde vært et stridstema. Fellesgodene i fokus er ulike sider ved vern av 100-metersbeltet langs sjøen - strandsonehensynene. Caset ble valgt etter en prosess med forslag til ulike case fra fylkeskommunen og fylkesmannen. De to oversendte seks forslag til case. Etter en nærmere gjennomgang falt valget på den mest kontroversielle prosessen hvor det hadde vært en del protester og uenighet om arealdisponeringen og hvor kommunens beslutning ble overstyrt av Miljøverndepartementet.

Ambisjonene for caset (og bestilling til fylkesaktørene) var for det første at den aktuelle kommunen var særlig flink med tilrettelegging for involvering, slik at de relevante aktørene hadde vært involvert eller bidratt med høringsinnspill. Videre var det ønskelig om følgende representanter for interesser var representert i saken: eiendomsutviklere, naboer, naturvernerne og andre innbyggere som presumptivt ønsker bedre tilgjengelighet til strandarealer.

Ideelt sett burde caset også medføre at man gjennom sakens gang kom frem til grep og løsninger som ikke bare var kompromisser (evt. ensidig gjennomslag), men snarere at partene gjennom øket innsikt fikk endrede forslag og bedre tilpassinger. Særlig ville eiendomsutviklere som evnet å bringe prosessen over i andre spor enn konfrontasjoner og kompromisser (evt. kompensasjoner), vært interessante, eventuelt også andre aktører som inntok en slik rolle.

Imidlertid hadde ingen av casene som ble oversendt utstrakt involvering fra sivilsamfunnet, og ikke i noen hadde organiserte naturverninteresser deltatt. Ingen av kommunene var spesielt orientert mot involvering, og ingen av prosessene hadde preg av å samarbeide og å samforstå seg frem til bedre løsninger. Caset med samlet sett mest diskusjon og engasjement ble valgt. Manglende involvering og deltakelse er også nødvendig å dokumentere.

Casestudiet finner sted i en kommune på Vestlandet. Kommunen er anonymisert fordi det gir en større frihet til å gjengi hva folk har sagt. Empirisk gjør studien i case 1 i hovedsak bruk av dokumenter som datakilder³³, men er supplert med informantintervjuer og med en lydfil av debatten i kommunestyret da planen ble behandlet. Det er gjennomført intervju med to representanter fra fylkeskommunen, en fra fylkesmannen og den ansvarlige kommunale saksbehandler. Intervjuene er ikke tatt opp på bånd, men det er skrevet referater som er godkjent av informantene. Planområdet ble besøkt og inspisert for å få større forståelse for terrenget og mulighetene.

5.3.2 Case 2 – en planprosess i en kommune med god institusjonalisert involvering

Det andre empiriske arbeidet er valgt med utgangspunkt i at kommunen har flere strukturelle betingelser som legger til rette for god involvering av sivilsamfunnet. Kristiansand kommune har, i motsetning til de fleste kommuner, utarbeidet et veiledningsskriv til berørte av planlegging som skal legges ved når private sender varsel om oppstart (Kristiansand kommune, Udatert). Videre har kommunen et velfungerende ungdomsråd som kan trekkes inn i medvirkningsprosesser (Knudtson & Tjerbo, 2009), og de har en ansatt som legger til rette for involvering av barn og ungdom i planlegging. Når denne kommunen har større fokus og bedre institusjonelt rammeverk

³³ Sakens dokumenter består av 97 dokumenter som alle er lest. 30 er nærmere analysert. Referanse til dokumentene og liste over informanter finnes i et uttrykket vedlegg 1 som ikke er allment tilgjengelig av anonymitetshensyn.

for involvering av diverse grupper – hvordan kommer det til syne i en konkret prosess? Får vi en annerledes praksis her enn det som er vanlig?

Innenfor Kristiansand kommune falt valget på en konkret prosess som angikk planlegging i strandsonen og dermed med sikkerhet inneholdt spørsmål om bruk av attraktive arealer for allmennheten. Caset inngår i forskningsrådsprosjektet UrbanPlan³⁴, noe som medførte at en del data om caset allerede var samlet inn.

Reguleringsprosessen skjedde i to etapper. Det ble vedtatt én reguleringsplan (2010-planen) som ikke ble realisert, med en påfølgende ny planmessig løsning og planprosess (2015-planen). Det var i tilknytning til den første reguleringsprosessen sivilsamfunnet deltok og bidro med innspill.

Det empiriske materialet består av befaringsnotiser av området, dokumenter i de to planprosessene³⁵, referat fra intervju foretatt av kolleger i UrbanPlan-prosjektet, egne intervjuer gjennomført med aktører i Kristiansand, e-postkorrespondanse med en av informantene i administrasjonen i etterkant av intervjuene og lydfil fra bystyrets behandling av 2015-planen. Tilsammen seks aktører er intervjuet: en representant for utviklerne, tre ansatte i kommuneadministrasjonen og to representanter for foreningen som protesterte mot planen. Intervjuene var åpne og kvalitative med en kort spørsmåls-/temaliste, og alle finnes på opptak. E-postkorrespondansen omhandler den politiske vedtaksprosessen som skjedde i tidsrommet etter intervjuene.

5.3.3 Case 3 – en planprosess der protester fra bl.a. sivilsamfunnet ga helt nytt planuttrykk

Det tredje empiriske dypdykket ble valgt med utgangspunkt i at det i dette caset faktisk hadde blitt endringer i planforslaget etter protester fra sivilsamfunnet. Fokus var hvordan de involverte hadde gått frem og hvordan eiendomsutviklerne så på det å endre forslaget. Fantes det positive erfaringer på eiendomsutviklersiden? Hadde endringene bidratt til en plan som også de mente var bedre? Hvordan lå forholdene til rette for at det ble et engasjement stort nok til at planer faktisk endres? Caset inngår også i forskningsrådsprosjektet Urbanplan og foregår i Stavanger.

Det empiriske materialet omfatter befaringsnotiser av området, alle dokumentene i plansaken, kommunedelplan, kommuneplaner, tidligere plan i området, intervjuer, facebook-siden til aksjonsgruppa som var mot planforslaget og en video fra bystyremøtets behandling av planen i januar 2016.³⁶ Åtte personer ble intervjuet: to representanter for utviklerne, fire ansatte i kommunen og to representanter fra aksjonen mot høyhusene. Intervjuene var åpne og kvalitative med en kort spørsmåls-/temaliste og finnes på lydopptak. Sitater som er brukt i artikkelen er godkjent av de intervjuede.

5.3.4 12 Urbanplan-case med bytransformasjon

Et siste empirikluster er ytterligere 10 case fra Urbanplan. I samarbeid med dr. ing. Berit Nordahl har vi sett nærmere på eksempler på ulike typer kvaliteter i disse privatinitierte planforslagene i byområder der kommunene lenge har ønsket ny utvikling i området (transformasjon fra næring og logistikk til boliger, kontorer og publikumsrettet virksomhet). Casene er valgt blant resten av porteføljen til UrbanPlan fordi de var kommet langt nok i konkretiseringen til at vi kunne finne

³⁴ Urbanplan: Planlegging og bærekraftig arealplan. Forskningsprosjekt under programmet DEMOSREG (Demokrati, styring og regionalitet). Prosjektperiode: 2013-2016

³⁵ De totalt 52 hoveddokumentene som er analysert i caset, er nærmere beskrevet i et uttrykket vedlegg 1, og listen kan fås ved henvendelse til forfatteren.

³⁶ De totalt 44 hoveddokumentene som er analysert i caset, er nærmere beskrevet i et uttrykket vedlegg 1, og listen kan fås ved henvendelse til forfatteren.

kunnskap om kvaliteter ved planforslagene. De kan gi et utfyllende empirisk bilde av hvilke kvaliteter som inkluderes og debatteres i planprosesser.

For de fleste casene ble endelig planforslag og kommunens politiske behandling av dem lest og analysert med formål å identifisere ulike kvaliteter. Der det var protester fra sivilsamfunnet ble noe flere dokumenter studert nærmere for å få en større innsikt i hva konfliktene besto av.³⁷ Jeg hadde hovedansvar for åtte case og Nordahl for fire. Nordahl har gjort ytterligere dokumentanalyser og intervjuet 14 aktører i tilknytning til casene.

5.3.5 Generelt om informantintervjuene

Intervjumaterialet gir bakgrunn og mulighet til dypere innsikt i prosessene og materialet, men det er i hovedsak de skriftlige materialene som er grunnlaget for drøftelser, refleksjon og konklusjoner. Selv om intervjuene også er orienterte mot å få en dypere forståelse av hvordan informantene opplevde og fortolket saken og situasjonen i kraft av sin stilling, brukes denne delen av materialet i liten grad i analysene og kun på tema som ikke er sensitive for informantene. Å bruke informantmateriale for å belyse tema som handler om planleggenes syn på rammebetingelser, egen arbeidsplass og politisk ledelse trenger et større antall empiriske case, helst anonyme, for å sikre at uttalelser ikke kan spores tilbake til informantene.

En hovedhensikt med intervjuene var å få et godt overblikk over sakenes kjerne og hvilke dokumenter som kan illustrere og dokumentere ulike faser og kontroverser i prosessen. I den grad sitater er tatt med, er dette i hovedsak for å levendegjøre materialet og underbygge budskapet. Bruken av sitatene er akseptert av de aktuelle informantene.

5.4 Refleksjon rundt case og metode

Empiriske case er ofte som en konfekteske hvor du ikke helt vet hva du kan finne og hvor du kan få mange overraskelser – vanligvis positive fra et kunnskapssøkende perspektiv. Selv om de tre dyptpløyende casene ikke alle oppfylte de ideelle ønsker for hva de skulle belyse, var de mer enn rike nok til å gi innspill i viktige spørsmål og anspore til nye. Mange funn fra empirien passer ikke inn i den strukturerte fortellingen en kappe skal være. Når det meste av presentasjon av case og diskusjoner er basert på offentlig tilgjengelige dokumenter, er det imidlertid opp til enhver å se nærmere på saken på eget initiativ. Slik sett er forskningen etterprøvable i tråd med forskningsetiske prinsipper.

Avslutningsvis skal det imidlertid gis et par kommentarer om forskerpåvirkning. Forskeren er aldri en fullt ut nøytral aktør i et forskningsprosjekt. Jeg knytter de empiriske beskrivelsene tett til skriftlige kilder, men de er likevel tolket i lys av min bakgrunn og mine teoretiske briller. I tillegg var to av planprosessene ikke avsluttet da jeg foretok mine informantintervjuer. Mine spørsmål og perspektiver på saken, inklusiv illustrerende materiale, kan ha hatt innvirkning på aktørenes adferd i tiden etter empiriinnsamlingen. Det er lite trolig at dette har hatt stor betydning, men det kan ha hatt betydning for en protokolltilførsel som barn og unges representant i Kristiansand fikk i Byutviklingsstyret da saken kom opp.

De to caseanalysene som har resultert i publiserte artikler er blitt sendt til informantene. Ingen har hatt innvendinger mot det bildet som tegnes av prosessene og konklusjonene.

³⁷ De ytterligere totalt 73 hoveddokumentene som er gjennomgått av forfatteren er nærmere beskrevet i et uttrykket vedlegg 1, og listen kan fås ved henvendelse til forfatteren.

6 Kapitler og artikler

I dette kapitlet presenteres fire publiserte og ett innsendt arbeid som er gjort i tilknytning til avhandlingen. De presenteres for å belyse hvordan de svarer på kappens problemstillinger og etablere teoretiske perspektiver og typologier. Fordi tekstene er skrevet på ulike tidspunkt i forløpet, mens kappens begrepstypologi er videreutviklet, er ikke all begrepsbruk i *tekstene* overlappende med den som fremkommer i kappen.

Avhandlingen omhandler for det første *hvorfor* sivilsamfunnets involvering er viktig. Et vesentlig svar på dette, slik avhandlingen ser det, er at de står i en særstilling til å kunne å løfte frem og forsvare interesser som kommer storsamfunnet til gode – kollektive kvaliteter. I mangel av et godt etablert begrepsapparat for å diskutere og identifisere slike, er de gitt ulike betegnelser gjennom forskningsløpet. I tekst 1, presentert i punkt 6.1., heter de strandsonehensyn. I tekst 5, presentert i punkt 6.5., kalles de kollektive kvaliteter.

Et annet hovedanliggende for avhandlingen er *hvordan* vi kan forstå sivilsamfunnets rolle. Et svar ligger i hvordan vi forstår demokrati. I den første teksten med dette som tema, presentert i punkt 6.2., knyttes dette an til to demokratiteorier. For å lage en mer komplett diskusjon av hvordan dette kan forstås på et generisk nivå, er det supplert med ytterligere to demokratiforståelser i tekst 3 og tekst 4. Kapitlet avrundes i 6.6. med at tekstenes bidrag til avhandlingen ses i sammenheng.

6.1 Tekst 1, artikkel: Kampen om et strandsoneareal – et diskursperspektiv på en arealbruksbeslutning

Knudtson, L. C. (2013). Kampen om et strandsoneareal - et diskursperspektiv på en arealbruksbeslutning. *Kart og Plan*, 73 (5): 367-381.

Artikkelen bruker et diskursperspektiv som tilnærming til en studie av en planprosess med sterk uenighet. Planen gjelder arealer som er mindre enn 100 meter fra strandlinjen og som derfor er omfattet av byggeforbudet i strandsonen. Prosessmessig har arealene et vern ved at fylkesnivået (alltid) skal godkjenne planen. Videre er deler av arealet LNF³⁸-område. Forslagstiller vil bygge boliger og naust i deler av arealet og begrense tilgangen til friområdet som ligger mellom boligene og vannet til de lokale beboerne. Forslaget får bifall av kommunens politikere. Deler av planen blir imidlertid tilsidesatt av Fylkesmannen med henvisning til det nasjonale strandsonevernet og kommuneplanen.

Artikkelen synliggjør hvordan ulike argumenter kommer til uttrykk i prosessen ved å analysere hvilke aktører som målbærer strandsonehensyn og de ulike diskursene. Tre diskurser identifiseres som særlig relevante – en vernediskurs, en planfagdiskurs og en selvstyrediskurs.

Vernediskursen handler om å bevare det som er verneverdig i området. Diskursen får liten plass i prosessen, og det er få aktører som målbærer den. En nabo gjør et forsøk på å løfte frem områdets karakter som gammelt fritidsområde som et verneverdig kulturminne, men får ikke gehør. Omdefinering av området til helårsbebyggelse er vedtatt i kommuneplanen.

Planfagdiskursen formidler hva som er de faglige kvalitetene og juridiske kravene som planleggingen skal tilfredsstille, hvilke formelle krav som gjelder og hva som vil fungere i praksis.

³⁸ Satt av til landskap, natur og friluftsliv

Det er planleggerne i kommunene og fylkesnivået som bærer denne diskursen. I caset konkretiseres dette til budskap om å følge beslutninger om arealdisponering i vedtatt kommuneplan og om å etterleve bygge- og deleforbudet i plan- og bygningsloven.

Selvstyrediskursen handler om at kommunens politikere skal stå for arealbruksbeslutningene og ikke overstyres av statlig eller regionalt nivå. I caset er det politikere som bærer diskursen og avviser argumenter fra planadministrasjonen og Fylkesmannen under henvisning til at kommunen og de valgte politikere er det legitime beslutningsnivå.

Utgangspunktet for valg av dette caset var blant annet at det var uenigheter i prosessen, slik at man kunne forvente ulike virkelighetsforståelser blant aktørene. Stedet var i strandsonen, noe som medfører et sterkere vern av arealene og at arealet kan være av nasjonal interesse. Det innebærer at de interessene man strides om bør ses i perspektiv også av morgendagens generasjoner. I studien ble slike hensyn betegnet som strandsonehensyn – et egetkonstruert samlebegrep for å fange kvaliteter som er spesifisert i loven. Hensynene faller inn under det som senere i avhandlingen kalles 'kollektive kvaliteter'. Artikkelen er derfor en analyse som viser hvilke aktører som målbærer kollektive kvaliteter, og dokumenterer at det i dette tilfellet er naboen, administrasjonen og fylkesnivået.

Et av stridstemaene i artikkelen er også arealet mellom boligene og sjøen. Forslagstillerne vil forbeholde arealet til beboerne og dermed blir de å anse som 'klubbkvaliteter'. Politikere bifaller dette, men Fylkesmannen overprøver det.

Analysen viser at sivilsamfunnet, i denne saken representert ved naboen, setter viktige forhold knyttet til fellesskapets interesser på dagsorden. Det blir også synlig at planadministrasjonen har en potensiell alliansepartner i sivilsamfunnet. Under debatten i kommunestyret fremstår politikere som delvis mangelfullt orientert om visse sider ved utbyggingen. En aktiv sivilsamfunnsaktør med direktekontakt med politikere ville ha kunnet gitt større innsikt om konsekvensene av planen. Dette kan forstås som at sivilsamfunnets manglende vilje og eller evne til å ta en aktivistrolle bidrar til et dårligere kunnskapsgrunnlag for beslutningstakerne.

Artikkelen viser hva som ligger bak uenigheter, og at en diskursanalyse kan være et godt verktøy for å synliggjøre dette. Diskursanalysen gir innsikt i dynamikken i beslutningsprosessen og viser hvordan argumenter som utfordrer en dominerende diskurs ikke når igjennom. Videre dokumenterer den at sivilsamfunnet har en rolle som forsvarer av kollektive kvaliteter, og peker mot at bidraget fra slike aktører kan utnyttes bedre hvis planleggere med prosessansvar er bevisste hvilke kollektive kvaliteter som står på spill.

6.2 Tekst 2, bokkapittel: Meningsbrytninger og involvering i planprosesser i et demokratiperspektiv

Knudtson, L. C. (2015). Meningsbrytninger og involvering i planprosesser i et demokratiperspektiv. I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Saglie, I.-L. (red.) *Kompakt byutvikling - Muligheter og utfordringer*, s. 85-96. Oslo: Universitetsforlaget.

Kapittelet diskuterer og problematiserer norsk planlovgivning i tilknytning til demokratiteori. Skillet mellom liberal og republikansk demokratiforståelse gis plass for å tydeliggjøre forskjellen på innbyggerne som stemmegivere og rettighetshevdere på den ene siden og som medborgere som gjennom deliberasjon søker gode svar for fellesskapet på den andre. I forlengelsen av dette

er det den liberale og den deliberative demokratitradisjonen som tegnes opp. Den liberale³⁹ er tett knyttet til det representative demokrati der folkets deltakelse primært skal begrenses til formelle valg av representanter. I kapittelet knyttes den liberale demokratiretningen til handlingstypene 'rettighetsheving' og 'forhandlinger'. I kontrast til dette baseres den deliberative demokratimodell på demokratisk utveksling av meninger og argumentasjon mellom informerte innbyggere. Det innebærer handlingstypen 'deliberasjon'.

Kapittelet peker på at forarbeidene til plan- og bygningsloven var mer tydelige på det demokratiske grunnlaget for planlegging enn det som fremkommer i endelig lovttekst. Planlovutvalget foreslo at det demokratiske grunnlaget skulle fremkomme i lovens § 1-4:

Planleggingen skal være demokratisk. Planleggingen styres av folkevalgte organer. Alle berørte interesser og myndigheter, og allmennheten, skal sikres mulighet til medvirkning og innflytelse. (NOU 2003:14 s. 12)

Verken referanse til demokrati eller allmennhetens innflytelse er imidlertid tatt inn i endelig lovttekst, noe som kan indikere at lovgiverne ikke ønsket så forpliktende bestemmelser.

Kapittelet diskuterer hvorvidt handlingstypene i demokratimodellene gjenfinnes i de konkrete lovbestemmelsene som forplikter i saksgangen. Det konkluderes med at loven i reguleringsprosesser sikrer rettighetsheving, men verken forhandlinger eller deliberasjon. Dermed er det opp til toneangivende aktører i hver kommune hvorvidt reguleringsprosesser får kvaliteter som forbindes med deliberative og republikanske demokratiidealer hvor aktive medborgere har innflytelse gjennom kunnskapsformidling og argumentasjon.

Kapittelet er det første av tre tekstbidrag som diskuterer demokratiteori i tilknytning til innbyggerinvolvering. Det gir en rikere gjennomgang av kontrastene mellom den liberale demokratitradisjon og den republikanske enn andre tekster i avhandlingen. Den republikanske forståelsen, med fokuset på innflytelse for aktive medborgere /citizens, er grunnlaget for de alternative modellene deltakende, deliberativt og radikalt demokrati som diskuteres nærmere i senere arbeider som ligger til grunn for avhandlingen.

Gjennom analysen av forarbeidene til loven kommer det frem at medvirkningsbegrepet er problematisk og at det finnes en ambivalens knyttet til i hvilken grad sivilsamfunnet skal gis en reell innflytelse i reguleringsplanleggingen. Formuleringer som hjemlet innflytelse ble utelatt, og i formålsbestemmelsen for loven, ble en formulering som styrket budskapet om påvirkningskraft for allmennheten utelatt.

6.3 Tekst 3, bokkapittel: Democratic theories and potential for influence for civil society in planning processes

Knudtson, L. (2018). Democratic theories and potential for influence for civil society in spatial planning processes. I: Egoz, S., Jørgensen, K. & Ruggeri, D. (red.) *Defining Landscape Democracy: A path to Spatial Justice*: Edward Elgar Publishing.

Teksten inngår i en antologi om landskapsdemokrati (Egoz et al., 2018), og relaterer seg til den europeiske landskapskonvensjonen. Demokratisk medvirkning er et hensyn som er tatt inn i konvensjonen. Konvensjonen er svært sentral i diskusjoner om det normative grunnlaget for landskapsplanlegging, men i likhet med i annen litteratur, spesifiserer den ikke tydelig hva

³⁹ også betegnet liberalistisk i kapittelet i tråd med begrepsbruken til Eriksen og Weigård (1999).

medvirkning skal bestå i. I Norge anses konvensjonen oppfylt på det institusjonelle plan gjennom medvirkningsbestemmelsene i plan- og bygningsloven. Boken har som ambisjon å trekke frem ulike sider ved hva man kan mene med landskapsdemokrati. Kapittelets bidrag er rent teoretisk og søker å vise hvordan ulike demokratimodeller muliggjør involvering av ulike aktører og aktørgrupper på ulike stadier og med ulikt innhold.

Teksten presenterer og kontrasterer de fire demokratiforståelsene liberal, deltakerdemokratisk, deliberativ og radikal, og går inn på hva disse kan bety for inkludering av sivilsamfunnet i en planprosess. Det gjøres ved å knytte de fire til en generisk fremstilling av en planprosess i stadier. Hvilke aktører som er fremtredende i hver fase og hvordan, diskuteres også. Dette oppsummeres i en generisk modell for involvering og demokrati i planprosesser. Tabell 6.1. viser modellen på norsk.

Tabell 6.1. Involvering av sivilsamfunnet i fasene i en generisk planprosess avhengig av demokratimodell: liberal (L), deltakerdemokratisk (DD), deliberativ (DB), radikal (R).

Planfaser	Hovedaktører	L	DD	DB	R
<i>0. Overordnet plan setter rammer</i>					
1. Initiativ – forming av ideer - planutvikling	Forslagstillere: offentlig plankontor eller eiendomsutvikler*	-	X	O	X
2. Oppstartsmøte	Offentlig plankontor og forslagstillere	-	X	O	-
3. Annonsering av oppstart	Forslagstillere og/eller offentlig plankontor	-	O	O	O
4a. Tilbakemelding/inns spill fra berørte	Nasjonale, regionale, lokale offentlige aktører Sivilsamfunnsaktører med ulike mandat, velforeninger, naboer	X	-	X	X
4b. Samarbeid eller dialog om utvikling av plan	Forslagstillere med konsulent/arkitekt Offentlig plankontor <i>Politikere</i> Nasjonale, regionale, lokale offentlige aktører. Sivilsamfunnsaktører med ulike mandat, velforeninger, naboer	-	X	O	-
5. Utarbeiding av planutkast	Forslagstillere med konsulent/arkitekt	-	O	-	-
6. Inns spill fra planadministrasjon	Offentlig plankontor Forslagstillere med konsulent/arkitekt	-	O	-	-
7. Politisk førstegangsbehandling – bifall eller tilpasninger før høring	Valgte politikere	O	-	-	O
8. Høring av planutkast – inns spill, dialog eller protest	Nasjonale, regionale, lokale offentlige aktører Sivilsamfunnsaktører med ulike mandat, velforeninger, naboer	X	-	X	O
9. Politisk andregangsbehandling	Valgte politikere	O	-	O	X
10. Godkjenning eller klage	Høyere styringsnivå (statlig regionalt) godkjenner eller klager. Andre med klageadgang	-	-	-	O

* Omfatter både private selskap, offentlig eide selskap og innbyggerinitiativ

X – essensiell form for involvering

O – kompatibel form for involvering

Tabellen gir en oversikt over hvilke faser i planprosessen hvor det er særlig sentralt at sivilsamfunnet deltar sett fra de ulike demokratitradisjonenes ståsted, angitt med en X for særlig sentral og O for relevant. Presentasjonen av de ulike fasene og hva de innebærer vil nødvendigvis

bli annerledes på norsk enn i tilknytning til andre lands plansystemer. Kommentarene under relaterer figuren til det norske systemet og norsk praksis.

Fase 0. Det norske plansystemet innebærer at overordnede planer som kommuneplaner, regionale planer og kommunedelplaner, legger føringer for nyere planinitiativ på reguleringsnivå. Logikken i loven er at innsendte planer skal tilpasses de scenarier, rammer og bestemmelser som finnes i vedtatte overordnede planer. Dette gjelder likevel kun til en viss grad, fordi også overordnede planer kan endres, og det er sist vedtatte plan som er gyldig. Den analytiske rammen tar som utgangspunkt at overordnede planer er premissgivende. Hva det innebærer, avhenger av demokratiform; I den liberale demokratiforståelsen står tradisjonelt at prinsippet om å følge allerede fattede beslutninger, og ikke endre etablerte rammebetingelser, sterkt. I den deliberative tilnærmingen vil det også stemme godt å la tidligere beslutninger om ønsket utviklingsretning være førende, særlig hvis disse beslutningene har vært godt begrunnet. I den deltakerdemokratiske retningen står lokal makt sterkt, og overordnede mål som er i konflikt med dette kan utfordres. En radikal tilnærming innebærer at enhver beslutning er midlertidig, og i tråd med dette bør tidligere enigheter alltid gis et kritisk blikk med utgangspunkt i de eksisterende interesseulikhetene.

Fase 1. I Norge er det hovedsakelig private utbyggere, evt. offentlig eide selskaper eller enheter, som tar planinitiativ. Planer kan i Norge initieres av tredjepart som verken er eiere eller planmyndighet, men vi har foreløpig få eksempler på det.⁴⁰ Tredjepartinitiert planlegging er i tråd med deltakerdemokratiske og radikale demokratiidealer.⁴¹

Etoset i radikal- og deltakerdemokratisk tilnærming innebærer at berørte parter – beboere og andre som bruker eller kan komme til å bruke et område – skal inkluderes helt fra start. I disse tilnærmingene ønsker man prinsipielt en forskyvning av innflytelse fra eiere og offentlig forvaltning til brukere. En liberal demokratitilnærming ønsker *ikke* en forskyvning av innflytelse bort fra eiendomseiere og valgte politikere. I en deliberativ demokratitilnærming er tidlig involvering også ønskelig. Målet er at gode argumenter skal frem, og det innebærer at aktører med kjennskap til feltet og som har alternative perspektiver med fordel kan involveres fra et tidlig stadium.

Fase 2. Fase to omhandler møtet mellom planmyndighet og initiativtaker – oppstartsmøtet. Her presenterer initiativtaker ideer og grep, mens kommunen kommuniserer rammer, krav og forventninger. I slike møter i Norge er vanligvis ikke sivilsamfunnet inkludert, men ulike kommunale instanser kan delta.

I tråd med både deltakerdemokratisk og deliberativ tilnærming, bør sivilsamfunnet kunne delta og være informert i en diskusjon av hvilke viktige aspekter som bør tas høyde for i planutforming. I en liberal demokratitradisjon vil det ikke være viktig.

Fase 3. Fase tre handler om å få ut informasjon om oppstart av planprosessen. Når dette ikke ses som utpreget sentralt knyttet til noen av demokratiformene, er det fordi dette er enveiskommunikasjon hvor initiativet kun annonseres. I Norge gjøres dette vanligvis gjennom annonser i dagspressen og brev til registrerte grunneier og festere i tillegg til naboer til planområdet. Hvis annonsering skal gjøres i tråd med deltakerdemokratiske, deliberative og

⁴⁰ Et eksempel er planinitiativ på Filipstad i Oslo hvor lokalmiljøet har oversendt alternative planløsninger: Fjordbyparken Filipstad – folkets alternative byplan. <http://fjordbyparken.no/>.

⁴¹ En evaluering av innbyggerinitiativordningen i Norge indikerer imidlertid at initiativtakerne ikke opplever å få øket innflytelse slik dette praktiseres i Norge (Christensen et al., 2010:50-51).

radikale demokratiforståelser, bør det gjøres så bredt som mulig, og aktører som er særlig berørte eller kan ha særlig relevant erfaring eller kunnskap bør inviteres spesielt til å sette seg inn i forholdene. Slik ekstra tilrettelegging for å nå ut er ikke nødvendig fra et liberalt demokratisyn.

Modellen deler fase 4 i to ulike varianter hvor fase 4a omhandler at det åpnes for innspill fra sivilsamfunnet, mens 4b handler om å tilrettelegge for samarbeid og dialog hvor hele aktørspekteret, inklusiv politikere, inngår. Fase 4 er fremdeles tidlig i formingen av et prosjekt før design og forslag om romlig løsning er utarbeidet. I Norge foregår dette vanligvis som 4a, det vil si at folk og grupper som har en mening kan skrive inn forslag, ønsker og bekymringer til forslagstillere. Dette vil være i tråd med liberal, deliberativ og radikal demokratiforståelse hvor allerede eksisterende meninger om hva som bør og ikke bør skje på et areal kan kommuniseres. En deliberativ demokratitilnærming peker også mot 4b med utvikling av synspunkter gjennom meningsbryting.

4b er imidlertid hovedsakelig planlegging i deltakerdemokratisk ånd, hvor sivilsamfunnet trekkes aktivt med i en formgivende fase for å ha reell innflytelse i et samarbeid der alle parter blir bundet til resultatet, inklusiv de deltakende politikere. Det innebærer at fase 5, som handler om utarbeiding av planutkast, nærmest er innarbeidet i fase 4b og at etterfølgende faser kun handler om praktisk tilpassing fordi omforente løsninger allerede er funnet. Fase 7 er da den logiske sluttfasen i et deltakerdemokratisk løp, hvor politikerne vedtar en plan som er utarbeidet i samarbeid.

Fase 5, planutforming, inkluderer i Norge vanligvis verken sivilsamfunn, kommunale etater eller politikere, men planene skal redegjøre for hvordan ulike innspill er blitt forstått og håndtert.

Fase 6 er samarbeidet mellom forslagstillere og offentlige plankontor hvor forslagstillere veiledes på hva som forventes fra regelverk og politiske signaler, og hvor tekniske krav og spesifikasjoner etterlyses. Her er heller ikke sivilsamfunnet inkludert.

Fase 7 er den politiske førstegangsbehandlingen og bifall av planforslaget. Både forslagstillere og sivilsamfunnet kan ta direkte kontakt med sine representanter for å påvirke politikernes syn. Det er særlig i tråd med en radikal og en liberal demokratiforståelse å drive slik lobbyvirksomhet fordi det handler om å fremføre allerede etablerte ståsteder heller enn å utvikle synspunkter i dialog.

Fase 8 er når planutkastet, justert etter politikernes anbefalinger, legges på høring. Sivilsamfunnet inviteres til å gi innspill til et ferdig utarbeidet forslag. Ofte er det først nå sivilsamfunnet blir klar over hva som foreslås og konsekvensene, og på dette tidspunktet vil eventuelle konflikter og motstridende interesser bli synlige, og saken fremstår som politisk i Mouffes forstand. Den vanligste måten å gi høringsinnspill på er ved å sende inn skriftlige merknader eller forslag, men det kan også gjennomføres mer dialogorienterte møtepunkter eller folkemøter. Slike vil kunne bli opphetede hvis det er sterke motstående interesser.

Fase 9 er den endelige politiske behandlingen av saken, og igjen vil sivilsamfunnet kunne mobilisere for å overbevise politikerne om sine ståsteder. Aksjoner er særlig i tråd med en radikal tilnærming, mens en deliberativ tilnærming vil innebære mobilisering av argumenter som kan overbevise, gjerne gjennom innlegg i mediene. Direktekontakt med politikere er det liberale demokratis tilnærming.

Fase 10 er etter kommunens vedtak. Det er særlig i tråd med en radikal demokratiforståelse å anse enhver beslutning som midlertidig og at det derfor er mulig med omkamp.

Kapittelet er en utdyping av forholdet mellom planprosess og demokratiperspektiver. Det inkluderer to demokratiperspektiver som ikke var presentert i tekst 2. Det deltakerdemokratiske perspektivet var utelatt fordi norsk lovgivning eksplisitt krever at planer vedtas av politiske myndigheter, mens det i deltakerdemokratiet er et mål å forskyve makt fra politiske representanter til andre som representerer sivilsamfunnet. Kapittelet går også nærmere inn i den radikale demokratitradisjonen. De siste årene har mange innen planfaget ønsket å trekke på disse perspektivene i sine teoretiske bidrag og empiriske analyser av planprosesser (Backlund & Mantysalo, 2010; Bond, 2011; Hillier, 2002a; Lysgård & Cruickshank, 2013; McClymont, 2011; Miessen, 2010; Mouat et al., 2013; Pløger, 2012). Å kontrastere teoriens mulige plass blant alternative forståelser er derfor nyttig for å se hva perspektivet bringer av nytt og få oversikt over feltet.

Kapittelets modell gir en oversiktlig fremstilling av demokratiforståelser og planfaser, og viser hvordan inkludering av sivilsamfunnet i en generisk planprosess vil arte seg avhengig av demokratiideal. Den danner det teoretiske bakteppet for å diskutere demokratiske sider ved casestudiet gjort i Stavanger som presenteres i tekst 4.

6.4 Tekst 4, artikkel: Helvete i Paradis - demokratisk kamp ved fortetting

Knudtson, L. C. (2018). Helvete i Paradis - demokratisk kamp ved fortetting. *Kart og Plan*, 78.

Artikkelen analyserer en planprosess i Stavanger og diskuterer dens demokratiske legitimitet. Modellen i tabell 6.1. presenteres på norsk og brukes som teoretisk rammeverk for analyse og diskusjon. I teksten utdypes hva demokratisk legitimitet kan innebære for planprosesser, og presenteres kort her fordi det er premissgivende for diskusjonen i caset.

Legitimitet innebærer at maktforhold har et moralsk grunnlag (Scott & Marshall, 2009:411). I liberal tradisjon betyr det for det første respekt for det formal-legale knyttet til overordnede planer. Presumptivt har overordnede planer allerede avgjort stridspunkter og staket kursen man ønsker, slik at det mest effektive er å handle i samsvar med disse. Dernest er det viktig at det gis god mulighet til å forsvare private interesser, særlig eiendomsinteresser. Et kjernepunkt er at politikerne er ansvarlige overfor velgerne sine og tar beslutninger i tråd med det de er gått til valg på. Dette er et særlig viktig poeng i caset. Mulighet for direkte påvirkning av politikerne i enkeltsaker mellom valg er også nødvendig for å gi legitimitet, men det aller viktigste for beslutningers legitimitet i liberal tradisjon er ikke egenskaper ved prosessen, men at de valgte politikerne tar beslutningene.

Legitimitet i deltakerdemokratisk tradisjon er knyttet til at de som berøres av en beslutning har direkte innflytelse over den. Det innebærer at en overordnet plan kan imøtegås hvis den ikke er basert på lokal innflytelse, men at den er autorativ hvis den er forankret blant beboerne. Videre er en plans legitimitet sterkt knyttet til gjennomføringen av beslutningsprosessen. Hvis viktige aktører som berøres av beslutningen ikke får delta og legge premisser, vil heller ikke resultatet være legitimt. Valgte politikere forventes å være lydhøre til lokale stemmer gjennom prosessen, og bundet av eventuelle løsninger eller kompromisser som man enes om underveis.

Legitimitet i en deliberativ demokratiforståelse innebærer i hovedsak en lojalitet til allerede diskuterte og besluttede rammeverk som finnes i overordnede planer. Det viktigste grunnlaget for legitimitet finnes i argumentene for en løsning og i selve diskusjonsprosessen som har foregått i forkant av beslutningen. Slike meningsutvekslinger bør søke å finne frem til alle relevante argumenter og perspektiver fra dem som berøres av beslutningen på både lokalt og overordnet

nivå. Videre bør deliberasjonen foregå på en måte som gjør det mulig å kreativt finne frem til nye og bedre løsninger eller resultater. Beslutningene står til ansvar overfor argumentene, slik at det ståstedet som er best underbygget med argumenter bør vinne frem.

Legitimitet i radikal demokratiforståelse er også knyttet til deltakelse fra dem som berøres av prosessene, men mest av alt er det viktig at flere ulike syn fremkommer slik at det pluralistiske som kjennetegner sosiale strukturer ivaretas. Beslutninger hviler på midlertidig legitimitet og kan alltid utfordres.

Planprosessen i artikkelen gjelder en større utbygging for næring og boliger sentralt i Stavanger. Det er flere spesielle sider ved saken. Etter protester ved første høring, utlyste forslagstiller nytt parallelloppdrag. Caset ble valgt fordi dette ga mulighet for nærmere analyse av en empiri der sivilsamfunnet kunne sies å ha fått gjennomslag. Det andre spesielle ved caset er at det var kommunevalg etter andre høringsrunde og før politikerne skulle behandle saken. Det ga mulighet til å belyse stemmegivernes innflytelse og politikernes etterrettelighet overfor sine velgere. Det tredje spesielle ved saken er at planen brøt med gjeldende kommunedelplan og kommuneplan.

Artikkelen dokumenterer at det første planforslaget, med et kontorbygg foreslått i 16 etasjer, møtte massiv motstand fra sivilsamfunn, kommunens egne etater og regionalt nivå. Forslagstiller fikk utarbeidet et nytt planforslag hvor bygningsmassens fotavtrykk var øket, men høydene redusert til maksimalt 13 etasjer. Det var brukt skråtak for å dempe et massivt uttrykk som hadde provosert.

Artikkelen viser hvordan aksjonsgruppa mot utbyggingen oppfattet saken, mobiliserte og argumenterte for sine synspunkter. Deres hovedinnvending handler om at en slik massiv nedbygging er ødeleggende for Stavanger som helhet og områdene rundt fordi det tar lys og utsikt fra innfartsårer så vel som boområdene, og det endrer landskapets karakter dramatisk. At planforslaget brøt med kommunedelplanen som angir maksimalt fem etasjer på bygg i området, var et bærende argument.

Ved å relatere caset til demokratiforståelser, blir det tydelig at verken deltakerdemokratiske eller deliberative idealer karakteriserer prosessen. Derimot hadde den radikale mobiliseringen en viss effekt, og aksjon som handlingsform ser ut til å ha gitt resultater. Imidlertid ble ikke lokale stemmer hørt. Analysen av hvordan politikerne har forholdt seg til velgerne, uttalelser gitt før valget og hvordan mandatet de fikk ved valget ble ivaretatt, peker mot at heller ikke et liberalt demokratiideal blir realisert. Den vedtatte planen har derfor svak demokratisk legitimitet ut fra alle demokratiforståelsene.

Artikkelen viser hvordan modellen for demokrati og planfaser kan brukes til å analysere en konkret planprosess' demokratiske karakter. Det blir synlig at selv om prosessen følger de formelle prosedyrer, har den utfordringer knyttet til alle de fire typene demokratiidealene. I en norsk sammenheng der den liberale demokratitradisjonen er veletablert, blir det særlig interessant at prosessen heller ikke møter denne formens forventninger til legitimitet fordi noen av politikerne ikke føler seg bundet av løfter gitt til velgerne i forkant.

Artikkelen synliggjør hvordan overordnede planer ikke nødvendigvis fungerer som rammer for etterfølgende planer. Dermed brytes føringer som er lagt for langsiktig byutvikling, og det sikres ikke kontinuitet. I den grad overordnede planer og visjoner er bedre forankret i sivilsamfunnet enn de påfølgende detaljplaner forventes å være, skapes en demokratisk utfordring når rammene i overordnede planer brytes.

Artikkelen gir også innsikt i hvordan forslagstillere har sett på det store engasjementet i saken og generelt hva involvering av sivilsamfunnet innebærer i reguleringsprosesser. Informanten mener innbyggerinvolvering slik det er institusjonalisert i dag, i stor grad hviler på kommunen. Artikkelen underbygger dermed at plan- og bygningslovens bestemmelse om at forslagstillere skal sørge for involvering av berørte, i liten grad praktiseres i dag.

6.5 Tekst 5, artikkel: Kvalitetstypologi i planlegging

Knudtzon, L.C and Nordahl, B (manuscript): The Devil is in the Details: Public Qualities and Market-led Urban Redevelopments

Artikkelen trekker på 12 case fra Urbanplan-prosjektet og konkretiserer hvilke kvaliteter vi kan finne i privatinitierte eiendomsutviklingsprosjekter. Artikkelen presenterer kvalitetstypologien som er redegjort for i kapittel 3.4 og diskuterer eksempler på de ulike kvalitetene slik de fremkommer i planforslag eller ferdige reguleringsplaner. Alle 12 casene er bytransformasjoner der både kommunen og utbyggere ønsker at utvikling og utbygging skal skje, men hvor det har tatt relativt lang tid å få vedtatt planer og satt i gang prosessen. Casene ligger i seks ulike norske byer og presenteres ikke i videre detalj her.

Kvalitetstypologien anvendes på casene og det beskrives empiriske eksempler knyttet til de ulike kategoriene. For *kollektive* kvaliteter identifiseres to underkategorier: kvaliteter som er velkjente og institusjonalisert slik at de ofte vil sikres i planprosessen, og kvaliteter som er mer uvanlige og uten talspersoner til å sikre at de inkluderes. Eksempler på velkjente kollektive kvaliteter er sykkelveier og kulturminner. Eksempler på uvanlige kvaliteter er åpning av elver i rør og kanal i stedet for vei mellom byggene. Det er i hovedsak forslagstillere og kommunen som foreslår kollektive kvaliteter.

De foreslåtte utbyggingene skaper mange *private* kvaliteter som boliger og næringsarealer, men det er de andre typene kvaliteter som analysen vektlegger og gir plass. Det ses mange eksempler på klubbkvaliteter i de 12 empiriske casene. Halvprivate uterom og lekeplasser er en tilbakevendende klubbkvalitet i prosjektene. De tilfører områdene grønne kvaliteter, men i hvor stor utstrekning dette vil komme andre enn klubben til gode gjenstår å se. I flere prosjekter skal det utarbeides avtaler for hvem som skal bekoste vedlikehold av halvoffentlige fellesarealer.

Trengselskvaliteter handler i casene om forringing av lys og utsikt i offentlige rom, om gratispassasjerproblemet på eksisterende grøntarealer og barnehager og øket trafikk. Det er særlig forslag om høyhus som vil blokkere utsyn og hindre sol på friarealer som har resultert i protester.

Gjennomgangen viser at kommunens rolle er viktig for å sikre både klubb- og kollektive kvaliteter gjennom å være premissleverandør og forhandler overfor forslagstillere. Hvis kommunen tar en svak posisjon i dette, risikerer prosjektene å få dårligere kvaliteter enn det som både forslagstillere, fremtidige brukere / beboere og storsamfunnet er tjent med. Sivilsamfunnet var kun aktive med innspill og/eller protester i et fåtall av casene.

Artikkelen er skrevet for å introdusere en typologi for kvaliteter i byutvikling og reguleringsplanlegging. Typologien kan styrke det diskursive potensialet, tematisere hvem som kan nytte seg av de ulike kvalitetene som byutvikling og bygging bringer med seg. Ikke minst gir typologien et begrepsmessig utgangspunkt for å kunne diskutere sivilsamfunnets rolle når kvaliteter skapes, trues og forsvares. Sivilsamfunnet og dets mange grupper av aktører som barn

og unge, funksjonshemmede, flerkulturelle etc., og bærere av ulike diskurser, vil kunne ha andre ideer og visjoner for et områdes kollektive kvaliteter enn det forslagstillere og kommuneforvaltningen ser for seg. Bred inkludering av aktører og diskurser tidlig i planfasen vil kunne frembringe kollektive kvaliteter som er lite institusjonaliserte og som gir originalitet og identitet til et nytt område.

I artikkelen er fokuset på hvilke typer goder som faktisk genereres i de 12 empiriske casene og i noen grad hvem som er opptatt av dem. Typologien har imidlertid en annen anvendelse som er vel så viktig i denne sammenhengen – den gir en mulighet til å diskutere hvilke grupper i samfunnet som vil nyte godt av en fremtidig utbygging, og den gir en mulighet til å strategisk tilrettelegge for flere stemmer for de typene kvaliteter man mener er ønskelige. Det er særlig her dette kobles til sivilsamfunnets rolle. Mens det tradisjonelt har vært en del av planleggerens jobb å ivareta felleskapets interesser, har de en mulighet til å allieres seg med ulike grupper fra sivilsamfunnet for strategisk å bringe budskapet sterkere frem. Mens planleggerne ikke har en rolle i de politiske beslutningsprosesser ut over å kunne svare på faglige spørsmål, har sivilsamfunnsaktører en mulighet til å påvirke politikerne til å se saken slik de selv ser den.

Videre gir typologien anledning til å løfte frem problematikk knyttet til dynamikk ved at kollektive kvaliteter overbrukes og transformeres til trengselskvaliteter. Dette vil kunne skje hvis stadig flere boenheter skal benytte de samme grøntarealene uten at det suppleres med nye etter hvert som et metningspunkt nås.

Artikkelen viser at man ved privatinitiert utbygging får sikret mange kollektive kvaliteter. Dette skjer i stor grad fordi kommunen stiller krav. Særlig blir ferdselskorridorer for myke trafikanter sikret ved nye sykkeltraseer og nye gangveier. Sistnevnte kan ofte gå gjennom områdene som opparbeides som fellesarealer og som i typologien er klubbkvaliteter for de nye beboerne. Analysen gir eksempler på at klubbgodet gir en vann-vinn situasjon hvis områdene ikke lukkes (gated communities), og peker derfor mot en bevissthet rundt at den økonomiske investeringen som utbyggerne gjør for de nye beboerne kan ha en sosial profil hvis man ikke velger takterrasser som løsning på behovet for fellesarealer. Et annet poeng som bæres av typologien i samspill med empirien, er at eksisterende kollektive kvaliteter kan trues av de nye utbyggingene, og at sivilsamfunnet kan spille en viktig rolle i å få dette frem i planprosessene. Vi ser eksempler på at sivilsamfunnet er de eneste som løfter frem kollektive kvaliteter som lys og utsikt i offentlige rom som gateløp og friområder.

6.6 Tekstenes samlede bidrag til avhandlingen

Tekstene har vært steg på veien frem i en dialektisk prosess hvor problemstillinger, teori og empiri i én tekst har bidratt til et kunnskapsmessig grunnlag for fokusering, teoriutforming og analyse i neste tekst. Særlig henger tekst 1 og 5 sammen og tekst 2 – 4 sammen. Sammenhengen skal redegjøres for kort.

Arbeidet med tekst 1 var et første skritt mot å finne frem til en typologi om kvaliteter som sivilsamfunnet er i en særstilling til å sikre. Strandsonekvalitetene er en undergruppe av kollektive kvaliteter som sivilsamfunnet på sitt beste kan forsvare i norske planprosesser. Tekst 5 redegjør for en typologi for kvaliteter der de kollektive kvalitetene er en viktig kategori. Innholdet i kategoriene blir konkretisert gjennom en presentasjon av hva ulike kvaliteter kan innebære i praksis. Slik knyttes det generelle til det konkrete, og typologien løftes ut av et fokus på sivilsamfunnet som motkraft, til fokus på privatinitiert eiendomsutvikling som potensiell leverandør av kvaliteter for felleskapet. Klubbkvaliteter etableres som et begrep som kan bli

særlig sentralt i planlegging fremover. I tekst 1 var et av stridstemaene om arealet nærmest sjøen skulle være offentlig tilgjengelig friområde eller privat fellesområde for beboerne, dvs. en klubbkvalitet, så typologien hadde vært fruktbar å anvende også på dette casestudiet.

Arbeidet med tekst 2 er første skritt mot en helhetlig modell av demokratisk involvering av sivilsamfunnet i planprosesser. Hovedskillet mellom demokrati som beslutningsmetode (liberal demokratitradisjon) og som vei til å finne det gode/beste resultat (republikansk demokratitradisjon), er utgangspunktet. Det fremkommer hvordan den norske planlovgivningen gir mest rom for handlinger som i hovedsak er konsekvenser av en liberal demokratiforståelse. tekst 3 gir en presentasjon av fire idealtypiske demokratitilnærminger (liberal, deliberativ, deltakerdemokratisk og radikal). Disse illustrerer hvilke forståelser vi kan finne blant aktørene i feltet. Når disse relateres til et faseinndelt oppsett for en generisk planprosess, synliggjøres hvilke handlinger planprosesser kan gi rom for. I tekst 4 blir denne modellen brukt som teoretisk ramme for å diskutere hvorvidt en konkret planprosess er demokratisk legitim gitt ulike forståelser av demokrati.

Samlet har arbeidet med tekstene bidratt med å koble teoretisk innsikt til empiri og gitt et større grunnlag for å diskutere avhandlingens problemstilling bredere og mer velfundert.

7 Konkluderende betraktninger

Avhandlingen spør hvordan vi kan forstå sivilsamfunnets rolle og betydning i reguleringsplanlegging: hvordan ulike argumenter målbæres, hvordan demokratiteori kan belyse inkludering, og hva sivilsamfunnet kan bidra med i reguleringsplanlegging. I det følgende trekkes hovedkonklusjoner basert på det teoretiske og empiriske grunnlaget som er formidlet i de foregående kapitlene.

7.1 Sivilsamfunnets rolle i reguleringsplanlegging

Avhandlingen tar utgangspunkt i at nøkkelaktører innen planlegging har ulik forståelse av hvilken rolle sivilsamfunnet kan og bør spille i reguleringsplanlegging. Målet med arbeidet har vært å finne frem til teoretiske perspektiver, modeller og terminologier som kan åpne opp og belyse feltet for derigjennom synliggjøre hvor og hvordan forståelser står mot hverandre. Tidvis er feltet preget av sterke motstridende interesser og ulike perspektiver på hvordan fremtiden best bygges. Fra et forskerståsted er det ønskelig med begrepsmessige verktøy som synliggjør hvilke motsetninger som finnes og hvilke implisitte og eksplisitte forutsetninger som ligger til grunn for ulike posisjoner.

Begrunnelser for involvering av sivilsamfunnet kan sies å falle i to hovedkategorier. For det første kan slik involvering bidra til demokratisk legitimitet (aksept av beslutningsgrunnlag og -prosess) og forankring av (og eventuelt eierskap til) beslutningene. For det andre kan planene bli bedre ved at kunnskapsgrunnlaget som beslutninger bygges på blir bredere og omfatter flere perspektiver. Disse to hovedgrunnene er det lett å enes om på det overordnende plan, men når det kommer til konkrete situasjoner, vil begrunnelsene peke i ulike retninger avhengig av aktørens verdensanskuelse, demokratiforståelse, rolle og posisjon. Det er her avhandlingens typologier for demokratiforståelser og kvaliteter kommer inn. Aktørene i reguleringsprosessen kan være enige i at demokratisk forankring skal være viktig, men en liberal demokratiforståelse peker mot utelukkende å sikre enkeltaktører informasjon og mulighet for innspill, mens demokratiforståelser med utgangspunkt i republikansk demokratitradisjon også mener innbyggerne skal være premissgivere gjennom sin deltakelse og at man skal se etter løsninger som er kvalitativt bedre gjennom deltakerprosessen. Denne spenningen knyttet til demokratisk legitimitet vil kunne ligge i bunn i enhver planprosess i Norge i dag.

Argumentet om at involvering av sivilsamfunnet kan gi mer innsikt og kunnskap og dermed kan gi en bedre plan, fremstår også som omforent på et overordnet eller teoretisk plan. Men verdien av kunnskapen kan fort være koblet til *hvem* planen skal bli bedre for. Mer kunnskap og innsikt i konkrete prosesser, aktørens erfaringer og teoretiske perspektiver kan tydeliggjøre utfordringer knyttet til den fordelingen av goder og byrder som ny arealbruk innebærer. For å kunne diskutere hva en plan bidrar med for hvem, er en typologi om kvaliteter nyttig. Eiendomsutviklere jobber primært mot at planen skal bli så bra som mulig for dem, mens offentlig ansatte planleggere tradisjonelt har hatt som oppgave å sikre fellesskapets interesser. Sektormyndigheter påser at sektorhensyn er inkludert i vurderingene. I dette samspillet kan en typologi om kvaliteter gjøre det tydeligere *hvem* som har ulike fordeler og ulike ulemper av planen.

7.1.1 Demokratiske utfordringer og sviktende demokratisk legitimitet

Empirien og analysene i avhandlingen synliggjør demokratiske utfordringer knyttet innspill fra sivilsamfunnet. I dagens samfunn har innbyggerne i hovedsak tre anledninger til å delta demokratisk foruten å avgi stemmer ved valgene. Det er ved å delta i det offentlige ordskiftet

gjennom innlegg i media, ved å delta i organisasjoner som gir innspill til politikuttforming (politiske så vel som andre) og gjennom deltakelse i lokale (plan)prosesser der de er berørte. For innbyggerne i Norge i dag, er det særlig ved *lokale planprosesser* at de motiveres til og har mulighet for å ta delta gjennom å ytre seg og argumenterer for hva slags samfunn de vil ha. Dette er lokaldemokratiet på nabolagsnivå, der vår forståelse av demokrati aktiveres og tilsynelatende gir oss en rett og en mulighet til å si hva vi mener. Hvis dette engasjementet ikke verdsettes og deltakerne ikke får innflytelse som forventet, kan det gjøre deltakerne desillusjonerte og skape politisk resignasjon.

Avhandlingen bekrefter bildet av at dagens institusjonelle rammeverk og praksis i liten grad legger opp til demokratiske prosesser i tråd med deltakerdemokratiske og deliberative idealer. Deltakerdemokratiets ideal om å overføre makt til arenaer hvor sivilsamfunnet har en definerende stemme, vil i plansammenheng innebære at de samarbeider med forslagstillere, offentlige planleggere og valgte politikere og bestemmer planutfallet. Dette er ikke i tråd med norsk planlovgivning hvor det er kommunestyret som vedtar planen. Deliberative prosesser der argumenter prøves mot hverandre i forståelsesorienterte vedvarende dialoger med sivilsamfunnsaktører, er ikke fremtredende i dagens planpraksis. Hovedsakelig er det den liberale demokratimodell som er hjemlet og praktisert i norsk reguleringsplanlegging, hvor det åpnes for innspill fra sivilsamfunnet som politikerne kan vurdere.

Dette innebærer at hvordan politikerne håndterer slike innspill blir særlig avgjørende for en planprosess demokratiske legitimitet. Hvis sivilsamfunnets innspill ikke tas på alvor, kan det medføre synkende tillit til politikere og det politiske systemet. I Norge har vi i dag større tillit til politikerne enn det som er vanlig i resten av verden. Denne tilliten settes på prøve hvis medborgere erfarer at politiske spilleregler ikke følges.

Empirien som avhandlingen bygger på illustrerer at politikerne svikter på flere områder. For det første viser caset i tekst 4 at flere politikere ikke voterte i tråd med det de hadde forespeilet i forkant av valget. Dette undergraver et viktig aspekt ved demokratiet - at politikerne står ansvarlige overfor sine velgere. Et slikt tillitsbrudd skal i tråd med demokratisk teori kunne straffes ved neste valg ved at personen ikke gjenvelges. Men følgene kan være mer vidt gripende enn som så fordi dette kommuniserer til velgerne at de ikke tas på alvor, og tilliten til det politiske systemet svekkes. I dette caset anså heller ikke politikerne seg bundet av tidligere planer som tegnet opp hva slags by man ville bygge og hvilke verdier som skulle ivaretas – planer som var forankret i bredere folkelig deltakelse.

At politikere verken er lojale overfor egne planer og bestemmelser eller overfor lover og overordnede føringer, ser ut til å være utbredt. I de 12 casene som diskuteres i tekst 5, er det flere eksempler på dette, hvor generelle bestemmelser i VPOR (Veiledende plan for offentlige rom) og kommunale retningslinjer for høyhus ikke følges i de konkrete reguleringsplanene. Ofte er det sivilsamfunnsaktører som spiller inn retningslinjer fra disse planene og setter spørsmålsteget ved brudd på kommunens egne rammer. Tidvis er det kommunens planadministrasjon som prøver å ansvarliggjøre politikerne overfor overordnede føringer (se tekst 1 der en planfagdiskurs sto mot en selvstyrediskurs).

Når politikerne tar avgjørelser som verken lar seg forsvare overfor deres løfter til velgerne, overfor argumenter eller nasjonale og lokale føringer, undergraves tilliten til systemet og politikere. I tillegg til å skape politisk resignasjon, kan det skape grobunn for andre mekanismer for å få sin stemme hørt. Hvis medborgerstemmen blir overhørt, gjenstår aktiviststemmen. Aktivistrollen innebærer en polarisering i kommunikasjonen. I en radikal demokratiforståelse er

dette ønskelig. Men det kan spørres om en samfunnsutvikling hvor sivilsamfunnet i økende grad må velge mellom passiv/resignert aksept eller aktiv protest, er gunstig.

7.1.2 Sivilsamfunnet som forsvarere av kollektive kvaliteter

Gjennom planleggingens historie har fellesskapets interesse (the public interest) vært en av de sentrale eksistensberettigelsene for offentlig planlegging (Friedmann, 1987; Lai, 2002; Sager, 2013). Men i løpet av de siste tiårene har det blitt stadig mer åpenbart at det er vanskelig å ha en enhetlig oppfattelse av hva som er fellesskapets interesser – det er for mange ulike fellesskap og grupper av mennesker. Dette har vært brukt til å argumentere *mot* å se etter fellesskapets interesser overhode og heller planlegge ut fra en forståelse av samfunnet som splittet av "interessegrupper som kjempet om oppmerksomhet og ressurser" (Campbell & Marshall, 2002:170). Hvordan fellesskapets interesse kan inkluderes i planlegging er en vedvarende diskusjon (Tait, 2016). Man kan imidlertid enes om at fellesskapets interesse ikke er endimensjonal. I dette landskapet kan begrepet 'kollektive kvaliteter' satt opp mot 'klubbkvaliteter', 'private kvaliteter' og 'trengselskvaliteter' være fruktbart for å indikere hvilke grupper som får fordeler og ulemper av en foreslått arealbruksbeslutning og synliggjøre sivilsamfunnets potensielle rolle.

Særlig sentralt blir begrepet 'kollektive kvaliteter' i spørsmålet om sivilsamfunnets inkludering i reguleringsplanlegging fordi begrepet viser til kvaliteter for allmennheten. Kollektive kvaliteter betegner de godene fellesskapet får gjennom ny og endret arealbruk. Private forslagstillere som ønsker et godt omdømme kan være motivert til å utvikle slike kvaliteter uten pålegg eller påtrykk fra myndighetene. De kan også se investeringer i slike som indirekte gunstige for egne investeringer ved at kjøpere eller leietakere av foreslåtte arealer har øket betalingsvilje i områder med mange kollektive kvaliteter. Imidlertid kan det være nødvendig at offentlige planleggere identifiserer nødvendige kollektive kvaliteter, og sivilsamfunnet står i en særstilling til å spille inn hva som kan være gunstig fra deres synspunkt. Som tidligere empiriske studier har vist (Hanssen, 2013; Schmidt et al., 2011) har vi ikke sterk tradisjon for å inkludere sivilsamfunnet i de kreative og premissgivende tidlige fasene av en reguleringsprosess. Avhandlingen bekrefter det etablerte bildet av at sivilsamfunnet i liten grad inviteres inn til dialog og planutforming ved initiering og høring av reguleringsplaner. I stedet gis de mulighet til å komme med innspill.

Casene i avhandlingen viser at sivilsamfunnsrepresentanter ofte bruker muligheten for innspill på en konstruktiv måte. Norsk planlegging kan videreutvikles for å sikre at innspill om kollektive kvaliteter kommer inn tidlig i prosessen ved at annonsering av oppstart gis en mer inviterende form og innspill om kollektive kvaliteter aktivt etterlyses.

En gruppe som har en særskilt kompetanse og potensielt et unikt perspektiv, er barn og unge. De er også morgendagens innbyggere. Ingen av planprosessene i casestudiene hadde eksplisitt invitert inn representanter for barn og unge. Dette antas å være representativt for en generell situasjon. Som eiendomsutviklerne i Stavanger understrekte, er de ikke bedt om å inkludere barn og unges perspektiv fra kommunens side. Ved å fokusere på *diskursiv* representasjon fra tidlig fase, kan man aktivt se etter aktører som kan tilføre perspektiver som verdsetter aktivitet, møtepunkter, barn og unges behov etc.

Avhandlingen viser at sivilsamfunnet kan ha en viktig funksjon for å forsvare *truede* kollektive kvaliteter. I strandsonecasen (tekst 1) løftet en nabo frem at kulturmiljøet burde bevares og at grøntområdene burde være offentlig tilgjengelige for alle og ikke gjøres om til klubbkvalitet. I Stavangercasen (tekst 4) snakket aksjonsgruppen for å bevare utsikt til vannet fra hovedåren inn til Stavanger, en utsikt som med den vedtatte planen blir sperret i planområdet. Det ble også

argumentert med at det tette fysiske uttrykket var i strid med byens visuelle uttrykk, slik at det omformet hva slags type by Stavanger skal være. På Silokaia i Kristiansand kjempet Odderøyas venner for at et etablert friluftsområde ikke skulle få sol- og utsiktsforholdene ødelagt av høye blokker (case 2).

Hvorvidt bygningshøyder med påfølgende tap av sol og utsikt på nabotomter ødelegger kollektive eller private kvaliteter vil variere ut fra hva nabotomtene brukes til. Er det private boliger, ødelegger det for private kvaliteter, er det offentlig areal, park el.l., ødelegger det for kollektive kvaliteter. Men høyhus berører også spørsmålet om byens silhuett og byform. I flere tilfeller har foreslåtte høyder brutt med veiledende eller bestemmende planer, planer som er basert på enighet om hvilke høyder man anser som ønskelig for byens eller områdets uttrykk. Der sivilsamfunnet har protestert mot foreslåtte høyder ut fra at de bryter med kommuneplan, VPOR, kommunedelplan eller kommunale arealstrategier, kan protestene forstås som et forsvar for kollektive kvaliteter.

7.2 Avhandlingens bidrag til planfaget

Avhandlingens mål har vært å bidra til en rikere forståelse av sivilsamfunnets potensielle rolle i reguleringsplanlegging og hvordan vi kan ha en faglig og presis samtale om det. Arbeidet har bidratt med supplerende empirisk innsikt og vist hvordan kombinasjon av teoretiske tradisjoner gir gode byggesteiner for analyser av samfunnsfenomen.

7.2.1 Mer empirisk dokumentasjon som viser at det er lite reell involvering og innflytelse

Avhandlingen gir empiriske eksempler på hvordan planprosesser gjennomføres i Norge. Her styrkes det eksisterende bildet av at reguleringsprosesser ikke legger til rette for involvering av innbyggerne ut over at de informeres. Prosessene har lite av de kvalitetene som normativ planteori etterlyser for å skape velforankrede og sosialt rettferdige planer gjennom innbyggerinvolvering (Forester, 1999; Healey, 2010). Sivilsamfunnet blir informert, men ikke invitert inn i reelle diskusjoner.

Avhandlingen øker innsikten i hvorfor dette er norsk planpraksis og hvilke hindringer mot involvering som finnes. Lovverkets intensjon er inkluderende prosesser, men de forpliktende bestemmelsene krever ikke reell involvering. Praksis vil derfor kunne bli ulik i landets kommuner og formes av ståstedene til lokale planleggere, politikere og forslagstillere. At praksis skal være lokalt utformet og fleksibel innenfor lovens rammer er intendert, og dette er i tråd med et gjennomgående ønske i Norge om desentraliserte beslutninger. Men fordi lovens minimumsvariant er så lite ambisiøs, kan praksis fremstå som problematisk i saker der sivilsamfunnet burde vært sterkere inkludert.

Avhandlingen viser at begrensninger lagt av etablerte diskurser kan legge rammer for hvilke argumenter og virkelighetsbeskrivelser som får gjennomslag i konkrete planprosesser ved at alternative diskurser ikke gis plass i beslutningen. Slike erkjennelsesmessige begrensninger (cognitive closure, som også beskrevet i Hanssen & Saglie, 2010), lukker prosessene for andre aktører og resonnementer. Diskursbegrepet er nyttig i så måte, og avhandlingen viser hvordan motstående diskurser referer til ulike situasjonspremisser i sine narrativer.

Empirien i avhandlingen peker også mot sivilsamfunnets motvilje mot å engasjere seg i planprosesser. Informantene forteller hvordan det er krevende med hensyn til tid og energi å engasjere seg. De som deltar har hatt små forventninger til at engasjementet har kunnet nytte.

Når resultatet antas å være gitt på forhånd er det lite fristende å investere i mobilisering. Kostnaden som involvering innebærer for innbyggerne fungerer som en terskel, slik at det kun er når saken oppleves som særlig viktig at de er villige til å investere tid og krefter. Et demokratisk etos i tråd med en republikansk demokratitradisjon som ønsker å trekke på medborgernes innsikter for å få et best mulig resultat, møter ekstra motbør gjennom dagens praksis hvor det i liten grad inviteres til slik deltakelse. Selv det liberalt funderte demokratiske etos om at politikerne står ansvarlig overfor velgerne, realiseres i mindre grad i en planpraksis der politikernes beslutningsrett oppfattes som absolutt.

7.2.2 Styrket argumentasjon for reell medvirkning

Avhandlingen peker mot ønskeligheten av en større plass for innbyggerinvolvering i dagens praksis, og nyanserer og utdyper den potensielle samfunnsnyttens. I internasjonal litteratur har offentlig ansatte planleggere en tydelig profesjonell forpliktelse til å utøve planleggerrollen med fellesskapets interesser for øyet (American Institute of Professional Planners, 2005; Friedmann, 1987), men dette er ikke institusjonalisert på samme måte i norsk planlegging. Kommunale planleggerne er byråkrater som skal være lojale overfor politiske beslutninger, og denne rolleforståelsen viser seg å få forrang i avhandlingens case. Sivilsamfunnet derimot derfor friere til å påvirke politikere og forsvare fellesskapets interesser.

Fellesskapets interesser i planlegging handler om kollektive kvaliteter, trengselskvaliteter og innretning av klubbkvaliteter. Avhandlingens budskap er at sivilsamfunnet kan ha en rolle for å synliggjøre og forsvare alle de tre typene kvaliteter i planprosesser. At de faktisk tar en slik rolle kom til syne i empirien. Solforhold på friområder, utsikt fra innfartsårer og tilgjengelighet til friarealer ved sjøen er kollektive kvaliteter som ny utbygging truet og som sivilsamfunnet forsvarte.

Sivilsamfunnet har også en potensiell viktig rolle for å sikre diskursiv representativitet. Representativitet er viktig for demokratisk legitimitet, men ansikt-til-ansikt involvering er krevende å gjennomføre og kan fort gi uheldig utestenging av marginaliserte aktørgrupper. Ansikt-til-ansikt involvering kan også være vanskelig å få til på gode måter hvis det er store populasjoner som berøres. Nyere deliberativ demokratiteoris begrep om diskursiv representativitet er en løsning på denne utfordringen og peker mot grep for å sikre at alle relevante *diskurser* heller enn individer inkluderes i avveieringer av hvordan et fremtidig areal skal benyttes. Man finner da frem til representanter fra sivilsamfunnet som kan være særlig egnede som bærere av ulike diskurser og dermed bidra til bedre planer.

7.2.3 Anvendelig modell for involvering gitt ulik demokratiteori

Avhandlingen presenterer og diskuterer en modell for demokratiforståelser og reguleringsprosessens ulike faser. Denne kan brukes på ulike vis. For det første kan den brukes til å undervise i planfaget og vise hvilke muligheter som hver fase innebærer gitt ulike forståelser av demokrati. For det andre kan den brukes som teoretisk rammeverk som konkrete reguleringsprosesser kan diskuteres opp mot slik det er gjort i analysen fra Stavanger (tekst 4). Den gir da grunnlag for en nyansert analyse hvor man kan anerkjenne at en prosess har gode og dårlige sider avhengig av perspektiv. For det tredje kan den brukes til å se på utvikling over tid – ser vi indikasjoner på endringer i hva som legges til rette for og hvilke roller sivilsamfunnet får og velger?

I Norge har vi stor tillit til våre folkevalgte, og vi har sterk tradisjon for at den korporative kanal med interesseorganisasjoner forhandler på våre vegne. Dette kan gjøre oss lite disponerte for å

involvere oss som medborgere i politikktutformingen eller å velge aksjonslinjen. Cruickshank og Nilsen hevder at grunnen til at vi ikke kommer videre med reell innbyggerinvolvering i Norge er at "diskusjonen om medvirkning i Norge i for stor grad handler om prosedyre, istedenfor makt og politikk" (Cruickshank & Nilsen, 2017:52). De mener også at det kommunikative prosjektet er "for puslete i møtet med etablert praksis og sterke aktører" (ibid:54). Avhandlingen kommer dette i møte ved å både vise hvordan det kommunikative prosjektet kan styrkes gjennom diskursiv representativitet og ved å konkretiserer hva et radikalt demokratiperspektiv kan innebære. Alternative handlingsrammer, som å identifisere ståsted og kjempe for en sak uten å skjele mot konsensus, tydeliggjøres både for sivilsamfunn og for planleggere som er kritiske til foreslåtte endringer.

Gjennom modellen for reguleringsprosessens faser og demokratiteori fremtrer den offentlige planleggerens muligheter og begrensninger tydeligere, og konkretiserer hvordan sivilsamfunnet kan være en alliert i planleggerens oppdrag med å ivareta felleskapets interesser. I tidlig fase kan planer suppleres med ideer om lokalt tilpassede kollektive kvaliteter. Det er imidlertid særlig i siste fase hvor den lojale byråkratiske planleggeren som ikke kan blande seg inn i politiske avveiiinger, kan få kommunikativ hjelp av medborgere/ velgere, og dermed få kommunisert til politikerne et forslags fulle konsekvenser. At en slik stemme ville styrket beslutningsgrunnlaget var synlig i caset i tekst 1.

7.2.4 Begreper for en bedre samtale om innbyggernes plass i reguleringsprosesser

Avhandlingen presenterer og utvikler begreper og typologier som kan bidra til en bedre faglig samtale om innbyggerinvolvering i reguleringsplanlegging. Medvirkningsbegrepet ses som en grunnleggende hindring for forståelse på feltet fordi begrepets operasjonalisering i lovverket i hovedsak handler om informasjon og ikke involvering som innebærer innflytelse. Like fullt finnes forestillinger blant sivilsamfunnet om at medvirkning skal gi innflytelse, og begrepet blir derfor egnet til å skape forvirring, misforståelser og misnøye.

Hovedaktørene på feltet – eiendomsutviklere, politikere og planleggere – ser ut til å ha ulike forestillinger om verdien av og viktigheten av involvering av sivilsamfunnet (se blant annet Hanssen & Falleth, 2014). Typologien om kvaliteter gir aktørene et redskap til å diskutere hvilke kvaliteter planforslaget bidrar med, hvilke kvaliteter lokalsamfunnet trenger og hvilke kvaliteter de ulike aktørene fremhever. I en sammenheng der politiske valg må tas, hvor det må prioriteres mellom ulike interesser, vil en tydeliggjøring av hvem som har glede av de ulike kvalitetene som genereres bidra med transparens og gi legitimitet til prosessen.

En del kollektive kvaliteter er godt institusjonalisert. Dette gjelder særlig veier og andre ferdselsårer, som Vegvesenet har diverse krav om dimensjonering knyttet til. Videre gjelder det kulturminner som by- eller riksantikvar skal sikre, og det gjelder lekeplasser som mange kommuner har retningslinjer for å sikre i plansammenheng. Lite og svakt institusjonaliserte kollektive kvaliteter er derimot slikt som lokal identitet, siktlinjer, utsyn, silhuetter, sol og fellesarealer som innbyr til sosialt liv. Sistnevnte er i økende grad erkjent som gunstige i byutvikling, men tradisjonelt har ikke norsk stedsutforming på reguleringsplan hatt dette som fokus, noe de mange tettsteder i Norge med parkeringsplasser som midtpunkt i sentrum vitner om. Det finnes ingen institusjonalisert aktør som har et særlig ansvar for å sikre at det planlegges med torg og gode urbane møteplasser. Sivilsamfunnet står i en særstilling til å løfte frem denne typen kvaliteter i planer som berører deres lokalmiljø. Det å invitere lokale aktører inn tidlig for å komme med stedstilpassede ideer, vil kunne styrke attraktiviteten i prosjektene som planlegges. Sivilsamfunnet vil også ha lokalkunnskap til å identifisere kollektive kvaliteter som risikerer å

omdannes til trengselskvaliteter ved ny arealutnytting. Begrepet klubbkvaliteter gjør det lettere å synliggjøre hvem som vil nyte godt av foreslåtte tiltak og grep i en plan, slik at det blir tydelig hvordan en plans grønne areal ikke alltid er identisk med friområde.

Deliberasjon er et sentralt begrep i avhandlingen og et begrep som norsk fagdiskurs med fordel kan inkludere sterkere. En tilnærming til politiske spørsmål gjennom deliberasjon innebærer å argumentere og diskutere med øket innsikt for øyet gjennom å overveie og møte de andres innspill. Dette er kommunikasjonskunst som kan legges til rette for i regisserte prosesser der informasjon suppleres med gode arenaer for meningsutveksling. Slike prosesser er gjennomført i Australia, med godt funderte innspill om veivalg i byutvikling som resultat (Niemeyer et al., 2013). I Norge er ikke slike målrettede deliberative prosesser utprøvd for å finne frem til hva innbyggerne tenker er den beste løsningen på et dilemma eller et vanskelig planspørsmål.

7.3 Konklusjon

Avhandlingen har en kritisk og konstruktivistisk tilnærming til reguleringsprosesser og utkommet av dem. Diskursperspektiver er maktkritiske og søker å tematisere hvilke krefter som står mot hverandre og hvordan en virkelighetsforståelse eller diskurs vinner frem fremfor en annen. Avhandlingen har tilført begreper og perspektiver som kan overkomme diskursive og faglige motsatser. Ved å dekonstruere det vi oppfatter som selvfølgelig og tydeliggjøre alternative tolkningsrom, kan feltet åpnes slik at man finner frem til aspekter man kan enes om i en situasjon med mange faktorer det strides om. Avhandlingen viser at de ulike demokratiforståelsene, den diskursive representativiteten og kvalitetstypologien er begrepsmessige byggesteiner og verktøy som kan trekkes på i feltet innbyggerinvolvering og –innflytelse i reguleringsplanlegging.

Referanser

- Aakvaag, G. C. (2008). *Moderne sosiologisk teori*. Oslo: Abstrakt forl.
- Aardal, B. (2002). *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforl.
- Adger, W. N., Benjaminsen, T. A., Brown, K. & Svarstad, H. (2001). Advancing a Political Ecology of Global Environmental Discourses. *Development and Change*, 32 (4): 681-715. doi: 10.1111/1467-7660.00222.
- Agger, A. (2012). Towards tailor-made participation: how to involve different types of citizens in participatory governance. *Town Planning Review*, 83 (1): 29-45. doi: 10.3828/tpr.2012.2.
- Agger, A. & Tortzen, A. (2015). *Forskningsreview om samskabelse*: University College Lillebælt.
- Albrechts, L. (2015). Ingredients for a More Radical Strategic Spatial Planning. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 42 (3): 510-525. doi: 10.1068/b130104p.
- Alford, J. (2014). The Multiple Facets of Co-Production: Building on the work of Elinor Ostrom. *Public Management Review*, 16 (3): 299-316. doi: 10.1080/14719037.2013.806578.
- Allmendinger, P. & Haughton, G. (2012). Post-political spatial planning in England: a crisis of consensus? *Transactions of the Institute of British Geographers*, 37 (1): 89-103. doi: 10.1111/j.1475-5661.2011.00468.x.
- American Institute of Professional Planners. (2005). *AICP Code of Ethics and Professional Conduct*. Adopted March 19, 2005 Effective June 1, 2005 Revised April 1, 2016. <https://www.planning.org/ethics/ethicscode/>: American Planning Association.
- Andrews, R., Cowell, R., Downe, J., Martin, S. & Turner, D. (2008). Supporting Effective Citizenship in Local Government: Engaging, Educating and Empowering Local Citizens. *Local Government Studies*, 34 (4): 489-507. doi: 10.1080/03003930802217462.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4): 216-224. doi: 10.1080/01944366908977225.
- Backlund, P. & Mantysalo, R. (2010). Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice - the case of Finland. *Planning Theory*, 9 (4): 333-350. doi: 10.1177/1473095210373684.
- Ball, M. (2004). Co-operation with the community in property-led urban regeneration. *Journal of Property Research*, 21 (2): 119-142. doi: 10.1080/0959991042000328810.
- Barber, B. R. (1984). *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Barlindhaug, R., Børrud, E., Langset, B. & Nordahl, B. (2012). *Nye boliger i storbyene. Hvem kjøper og hva slags bokvaliteter tilbys?* NIBR-rapport 2012:31, 31. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Berger, P. L. & Luckmann, T. (1987). *Den samfundsskabte virkelighed : en videnssociologisk afhandling*. 5. opl. utg. The Social construction of reality. København: Lindhardt og Ringhof.
- Bickerstaff, K. & Walker, G. (2005). Shared Visions, Unholy Alliances: Power, Governance and Deliberative Processes in Local Transport Planning. *Urban Studies*, 42 (12): 2123-2144. doi: 10.1080/00420980500332098.
- Bond, S. (2011). Negotiating a 'democratic ethos': moving beyond the agonistic – communicative divide. *Planning Theory*, 10 (2): 25. doi: 10.1177/1473095210383081.
- Bradley, Q. (2015). The political identities of neighbourhood planning in England. *Space and Polity*, 19 (2): 97-109. doi: 10.1080/13562576.2015.1046279.
- Brendehaug, E. (2017). Planlegging for cruiseturismeutbygging: lokal involvering skapte endringer. *Kart og Plan*, 77 (2): 140-158.
- Brenner, N., Marcuse, P. & Mayer, M. (2011). *Cities for People, Not for Profit : Critical Urban Theory and the Right to the City*. Cities for people, not for profit. Hoboken: Taylor and Francis.

- Butenschøn, P. (2018). *Charrette*. 20.02.2018 utg. Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/charrette> (lest 05.06.2018).
- Bøhn, E. D. (2018). *Ontologi*. 20.02.2018 utg. Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/ontologi> (lest 13.08.2018).
- Børrud, E. (2012). Planlegging i en allerede bygget by. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*, s. 206-224. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforl.
- Campbell, H. & Marshall, R. (2002). Utilitarianism's bad breath? A re-evaluation of the public interest justification for planning. *Planning Theory*, 1 (2): 163-187.
- Chambers, S. (2003). Deliberative democratic theory. *Annual review of political science*, 6 (1): 307-326.
- Christensen, D. A., Hanssen, G. S., Kittelsen, E., Klausen, J. E., Winswold, M. & Aars, J. (2010). *Evaluering av innbyggerinitiativordningen*. Norsk institutt for by- og regionforskning og Uni Rokkansenteret.
- Connelly, S. & Richardson, T. (2004). Exclusion: the necessary difference between ideal and practical consensus. *Journal of Environmental Planning and Management*, 47 (1): 3-17. doi: 10.1080/0964056042000189772.
- Conrad, E., F. Cassar, L., Jones, M., Eiter, S., Izaovičová, Z., Barankova, Z., Christie, M. & Fazey, I. (2011). Rhetoric and Reporting of Public Participation in Landscape Policy. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 13 (1): 23-47. doi: 10.1080/1523908X.2011.560449.
- Cooke, B. & Kothari, U. (2001). *Participation: The new tyranny?*: Zed books.
- Cruikshank, J. & Nilsen, R. (2017). Den vanskelige medvirkningen. *Plan*, 49 (05): 52-55.
- Cunningham, F. (2002). *Theories of democracy: a critical introduction*: Cambridge Univ Press.
- Davidoff, P. (1965). Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31 (4): 331-338. doi: 10.1080/01944366508978187.
- Doulton, H. & Brown, K. (2009). Ten years to prevent catastrophe?: Discourses of climate change and international development in the UK press. *Global Environmental Change*, 19 (2): 191-202. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2008.10.004>.
- Dryzek, J. S. (1997). *The politics of the earth: Environmental discourses*: Oxford University Press.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*: Oxford University Press.
- Dryzek, J. S. (2004). Book Review. Fischer, Frank, Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices. *Policy sciences*, 37 (1): 89-93. doi: 10.1023/b:olic.0000035505.23131.80.
- Dryzek, J. S. & Niemeyer, S. (2008). Discursive representation. *American political science review*, 102 (04): 481-493.
- Dryzek, J. S. & Niemeyer, S. (2010). *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Egoz, S., Jørgensen, K. & Ruggeri, D. (red.). (2018). *Defining Landscape Democracy: A path to Spatial Justice*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Elster, J. (1998). *Deliberative democracy*, b. 1: Cambridge University Press.
- Eriksen, E. O. & Weigård, J. (1999). *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati : Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*. Bergen: Fagbokforl.
- Eriksen, E. O. (2001). *Demokratiets sorte hull : om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt forl.
- Fainstein, S. S. & Campbell, S. (red.). (2012). *Readings in planning theory*. 3rd. utg. Malden: Wiley-Blackwell.
- Fairclough, I. & Fairclough, N. (2012). *Political discourse analysis*: Routledge.
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Cambridge: Polity Press.

- Falleth, E. (2012). Introduksjon til norsk planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*, s. 49-62. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforl.
- Falleth, E. & Hanssen, G. S. (2012). Medvirkning i planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*, s. 187-205. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforl.
- Falleth, E. & Saglie, I.-L. (2012). Kommunal arealplanlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*, s. 85-101. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforl.
- Falleth, E. I., Hanssen, G. S. & Saglie, I.-L. (2008). *Medvirkning i byplanlegging i Norge*. NIBR-rapport 2008:37. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Fischer, F. & Forester, J. (red.). (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: Duke University Press Books.
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy : discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fishkin, J. S. & Luskin, R. C. (2005). Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion. *Acta Politica*, 40 (3): 284-298. doi: 10.1057/palgrave.ap.5500121.
- Fishkin, J. S. (2011). *Når folket talar: deliberativt demokrati og konsultation av allmänheten*. Göteborg: Daidalos.
- Flyvbjerg, B. (1991). *Rationalitet og magt. Et case-basert studie af planlægning, politik og modernitet*. København: Akademisk forlag.
- Flyvbjerg, B. (1998). Empowering Civil Society: Habermas, Foucault and the Question of Conflict. I: Douglass, M. & Friedmann, J. (red.) *Cities for citizens : planning and the rise of civil society in a global age*. Chichester: Wiley.
- Flyvbjerg, B. & Richardson, T. (2002). Planning and Foucault: in search of the dark side of planning theory. I: Allmendinger, P. & Tewdwr-Jones, M. (red.) *Planning futures: new directions for planning theory*. London and New York: Routledge.
- Forester, J. (1982). Planning in the Face of Power. *Journal of the American Planning Association*, 48 (1): 67-80. doi: 10.1080/01944368208976167.
- Forester, J. (1989). *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press.
- Forester, J. (1999). *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes*. London: Mit Press.
- Forester, J. (2000). Conservative Epistemology, Reductive Ethics, Far Too Narrow Politics: Some Clarifications in Response to Yiftachel and Huxley. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (4): 914-916. doi: 10.1111/1468-2427.00287.
- Forester, J. (2009). *Dealing with differences : dramas of mediating public disputes*. Oxford: Oxford University Press.
- Foucault, M. (1967). *Madness and civilization : a history of insanity in the age of reason. Folie et déraison*. London: Tavistock/Routledge.
- Foucault, M. (1979). *Discipline and Punish. The Birth of the Prison*.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain : from knowledge to action*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Frisch, M. (2002). Planning as a Heterosexual Project. *Journal of Planning Education and Research*, 21 (3): 254-266. doi: 10.1177/0739456X0202100303.
- Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS. (2013). *Plan 2499P. Detaljregulering for Paradis-sør, felt P13, P14 og deler av P12 i kommunedelplan 116K, Hillevåg, Storhaug og Eiganes-Vålend bydel*. Planprogram for Plan 2499P 02.09.2013 Versjon 5. Oslo: Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS,.
- Goffman, E. (1969). *The presentation of self in everyday life*. London: Penguin.
- Grue, L. (2013). *Diskurs*. 16.10.2013 utg. Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/diskurs> (lest 10.08.2017).

- Grue, L. (2015). *Diskursanalyse*. 17.06.2015 utg. Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/diskursanalyse> (lest 10.08.2017).
- Gunder, M. & Hillier, J. (2009). *Planning in ten words or less: A Lacanian entanglement with spatial planning*: Ashgate Publishing.
- Gutmann, A. & Thompson, D. (2004). *Why deliberative democracy?*: Princeton University Press.
- Gutmann, A. (2007). Democracy. I: Goodin, R. E., Pettit, P. & Pogge, T. W. (red.) *A Companion to contemporary political philosophy. Vol II*, s. 521-531. Malden, Mass.: Blackwell.
- Guttu, J., Schmidt, L., Anker, M., Arnesen, O. E. & Boro, M. (2004). *Bokvalitet på områdenivå : Utvikling og utprøving av en metode for kartlegging og vurdering av bokvalitet på områdenivå* NIBR-notat 2004:119: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Habermas, J. (1971). *Borgerlig offentlighet – dens framvekst og fall* Oslo: Gyldendal.
- Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action*. London: Heinemann.
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms : contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Hacking, I. (1999). *The social construction of what?* Cambridge: Harvard University Press.
- Hajer, M. & Versteeg, W. (2005). A decade of discourse analysis of environmental politics: achievements, challenges, perspectives. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 7 (3): 175-184.
- Hajer, M. A. (2005). Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental Politics: From Acid Rain to BSE. I: Torfing, J. & Howarth, D. R. (red.) *Discourse theory in European politics : identity, policy and governance*, s. 297-315. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hanssen, G. S. (2010). Ensuring Local Community Interests in Market-Oriented Urban Planning? The Role of Local Politicians. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28 (4): 714-732. doi: 10.1068/c09102.
- Hanssen, G. S. & Saglie, I.-L. (2010). Cognitive Closure in Urban Planning. *Planning Theory & Practice*, 11 (4): 499-521. doi: 10.1080/14649357.2010.525373.
- Hanssen, G. S. (2013). *Negotiating Urban Space: Challenges of Legitimacy in Market-Oriented Urban Planning*. PhD. Oslo: University of Oslo.
- Hanssen, G. S. & Falleth, E. I. (2014). Market-Oriented Urban Planning – Constraining Citizen Participation. *Local Government Studies*, 40 (3): 403-428. doi: 10.1080/03003930.2013.834254.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162: 1243-1248.
- Hart, R. (1992). *Children's participation: From tokenism to citizenship* (Innocenti essays 4). Florence: UNICEF International Child Development Centre.
- Healey, P. (1993). Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. I: Fischer, F. & Forester, J. (red.) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, s. 233-253. London: Duke University Press Books.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*: Ubc Press.
- Healey, P. (1998). Collaborative planning in a stakeholder society. *Town Planning Review*, 69 (1): 1.
- Healey, P. (1999). Deconstructing communicative planning theory: a reply to Tewdwr-Jones and Allmendinger. *Environment and Planning A*, 31 (6): 1129-1135.
- Healey, P. (2003a). Collaborative Planning in Perspective. *Planning Theory*, 2 (2): 101-123. doi: 10.1177/14730952030022002.
- Healey, P. (2003b). Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies. *Planning Theory*, 2 (2): 22.
- Healey, P. (2006). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Healey, P. & Hillier, J. (red.). (2008). *Critical essays in planning theory. Contemporary Movements in Planning Theory*. , b. III. Aldershot: Ashgate.

- Healey, P. (2010). *Making better places : the planning project in the twenty-first century*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Held, D. (2006). *Models of democracy*. Cambridge: Polity.
- Hillier, J. (2002a). Direct Action and Agonism in Democratic Planning Practice. I: Allmendinger, P. & Tewdwr-Jones, M. (red.) *Planning futures: new directions for planning theory*. London and New York: Routledge.
- Hillier, J. (2002b). *Shadows of power: an allegory of prudence in land-use planning*. London: Routledge.
- Hillier, J. (2003). 'Agon'izing Over Consensus: Why Habermasian Ideals cannot be 'Real'. *Planning Theory*, 2 (1): 37-59.
- Holcombe, R. G. (1997). A theory of the theory of public goods. *The Review of Austrian Economics*, 10 (1): 1-22.
- Huxley, M. & Yiftachel, O. (2000). New paradigm or old myopia? Unsettling the communicative turn in planning theory. *Journal of planning education and research*, 19 (4): 333-342.
- Inch, A. (2015). Ordinary citizens and the political cultures of planning: In search of the subject of a new democratic ethos. *Planning Theory*, 14. doi: 10.1177/1473095214536172.
- Innes, J. E. (1995). Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice. *Journal of Planning Education and Research*, 14 (3): 183-189. doi: 10.1177/0739456x9501400307.
- Innes, J. E. & Booher, D. E. (1999). Consensus Building as Role Playing and Bricolage. *Journal of the American Planning Association*, 65 (1): 9-26.
- Innes, J. E. (2004). Consensus Building: Clarifications for the Critics. *Planning Theory*, 3 (1): 15.
- Innes, J. E. & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice*, 5 (4): 419-436. doi: 10.1080/1464935042000293170.
- Innes, J. E. & Booher, D. E. (2010). *Planning with complexity : an introduction to collaborative rationality for public policy*. London: Routledge.
- Jacobs, K. (2006). Discourse Analysis and its Utility for Urban Policy Research. *Urban Policy and Research*, 24 (1): 39-52. doi: 10.1080/0811140600590817.
- Jasanoff, S. (2004). Ordering knowledge, ordering society. I: Jasanoff, S. (red.) *States of knowledge: the co-production of science and the social order*, s. 13-45. London: Routledge.
- Jones, M. (2011). European Landscape and Participation – Rhetoric or Reality? I: Jones, M. & Stenseke, M. (red.) *The European Landscape Convention : Challenges of Participation*, s. 27-44. New York: Springer.
- Järvinen, M. (2005). Interview i en interaktionistisk begrepsramme. I: Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (red.) *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv : interview, observationer og dokumenter*, s. 303 s., ill. København: Reitzel.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2005a). *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv : interview, observationer og dokumenter*. København: Reitzel.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (red.). (2005b). *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv : interview, observationer og dokumenter*. København: Reitzel.
- Jørgensen, M. W. & Phillips, L. (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Kalleberg, R. (2015). Ytringsfrihet, demokratiteori og demokratiet som uferdig prosjekt. *Sosiologi i dag*, 45 (4): 11-37.
- Kanalbyen & A-lab. (2014). *Planbeskrivelse Detaljregulering av Silokaia Plan 1400*. Kristiansand.
- Keane, J. (2009). *The life and death of democracy*. London: Simon & Schuster.
- Kjølørød, L. (2018). *Sosial konstruksjonisme*. 09.06.2018 utg. Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: https://snl.no/sosial_konstruksjonisme (lest 16.08.2018).

- Klausen, J. E., Arnesen, S., Arne, C. D., Folkestad, B., Hanssen, G. S., Winswold, M. & Aars, J. (2013). *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*. Norsk institutt for by- og regionforskning og Uni Rokkansenteret.
- Knudtzon, L. & Tjerbo, T. (2009). *De unge stemmene. Innflytelsesorgan for barn og unge i kommuner og fylker*. NIBR-rapport 2009:34. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Knudtzon, L. (2018). Democratic theories and potential for influence for civil society in spatial planning processes I: Egoz, S., Jørgensen, K. & Ruggeri, D. (red.) *Defining Landscape Democracy: A path to Spatial Justice*, s. 3-15. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Knudtzon, L. C. (1993). *Offentligheten - fremdeles en sfære for ekpressivitet og politikk?* Oslo: Universitetet i Oslo.
- Knudtzon, L. C. (2013). Kampen om et strandsoneareal - et diskursperspektiv på en arealbruksbeslutning. *Kart og Plan*, 73 (5): 367-381.
- Knudtzon, L. C. (2015). Meningsbrytninger og involvering i planprosesser i et demokratiperspektiv. I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Saglie, I.-L. (red.) *Kompakt byutvikling - Muligheter og utfordringer*, s. 85-96. Oslo: Universitetsforlaget.
- Knudtzon, L. C. (2018). Helvete i Paradis - demokratisk kamp ved fortetting. *Kart og Plan*, 78.
- Kristiansand kommune. (Udatert). *Reguleringsplaner og medvirkning*. Kristiansand: Kristiansand kommune,.
- Laclau, E. & Mouffe, C. (1985). *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso.
- Lai, L. W.-C. (2002). Libertarians on the road to town planning: A note on the views of Robert Mundell, Karl Popper, Friedrich Hayek, Robert Nozick, Milton Friedman and Ronald Coase towards pollution. *Town Planning Review*, 73 (3): 289-310. doi: 10.3828/tpr.73.3.4.
- Lea, T. (2016). *The status of participatory planning in Norway : a case study*. Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.
- Lock, A. & Strong, T. (2014). *Sosial konstruksjonisme: teorier og tradisjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- LOV 2008-06-27 nr 71. *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*.
- Lundberg, A. K. A. (2017a). Gender Equality in Conservation Management: Reproducing or Transforming Gender Differences Through Local Participation.
- Lundberg, A. K. A. (2017b). *Handling legitimacy challenges in conservation management: case studies of collaborative governance in Norway*. Ås: Norwegian University of Life Sciences.
- Lysgård, H. K. & Cruickshank, J. (2013). Creating attractive places for whom? A discourse-theoretical approach to knowledge and planning. *Environment and Planning A*, 45 (12): 2868-2883.
- Marcuse, P. (2009). From critical urban theory to the right to the city. *City*, 13 (2-3): 185-197. doi: 10.1080/13604810902982177.
- Marsh, D. & Furlong, P. (2002). A skin not a sweater: ontology and epistemology in political science. I: Marsh, D. & Stoker, G. (red.) b. 2 *Theory and methods in political science*, s. 17-41.
- Martinussen, W. (2003). Folkestyre? Politisk medborgerskap i Norge over den siste generasjonen. *Makt og Demokratiutredningen 1998-2003*.
- Mathers, J., Parry, J. & Jones, S. (2008). Exploring Resident (Non-)participation in the UK New Deal for Communities Regeneration Programme. *Urban Studies*, 45 (3): 591-606. doi: 10.1177/0042098007087336.
- Matza, D. & Foucault, M. (1966). Madness and Civilization: A History of Insanity in the Age of Reason. *American Sociological Review*, 31 (4): 551. doi: 10.2307/2090782.
- McClymont, K. (2011). Revitalising the political: Development control and agonism in planning practice. *Planning Theory*, 10 (3): 239-256.

- Mead, G. H. (1962). *Mind, self & society : from the standpoint of a social behaviorist*. Chicago: University of Chicago Press.
- Miessen, M. (2010). *The nightmare of participation*: Sternberg Press.
- Mik-Meyer, N. (2005). Dokumenter i en interaktionistisk begrepsramme. I: Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (red.) *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv : interview, observasjoner og dokumenter*, s. 303 s., ill. København: Reitzel.
- Miraftab, F. (2009). Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. *Planning Theory*, 8 (1): 32-50. doi: 10.1177/1473095208099297.
- Monno, V. & Khakee, A. (2012). Tokenism or Political Activism? Some Reflections on Participatory Planning. *International Planning Studies*, 17 (1): 85-101. doi: 10.1080/13563475.2011.638181.
- Moote, M. A., McClaran, M. P. & Chickering, D. K. (1997). Theory in practice: Applying participatory democracy theory to public land planning. *Environmental management*, 21 (6): 877-889.
- Moses, J. W. & Knutsen, T. L. (2012). *Ways of knowing: competing methodologies in social and political research*: Palgrave Macmillan.
- Mouat, C., Legacy, C. & March, A. (2013). The Problem is the Solution: Testing Agonistic Theory's Potential to Recast Intractable Planning Disputes. *Urban Policy and Research*, 31 (2): 150-166. doi: 10.1080/08111146.2013.776496.
- Mouffe, C. (1999). Deliberative democracy or agonistic pluralism? *Social research*: 745-758.
- Mouffe, C. (2000). *Deliberative democracy or agonistic pluralism?* Political Science Series, 0037-783X. Wien: Institut für Höhere Studien (IHS).
- Mouffe, C. (2005a). *On the political*. Abingdon: Routledge.
- Mouffe, C. (2005b). *The return of the political*. London: Verso.
- Munthe-Kaas, P. (2015). Agonism and co-design of urban spaces. *Urban Research & Practice*, 8 (2): 218-237. doi: 10.1080/17535069.2015.1050207.
- Mäntysalo, R., Saglie, I.-L. & Cars, G. (2011). Between Input Legitimacy and Output Efficiency: Defensive Routines and Agonistic Reflectivity in Nordic Land-Use Planning. *European Planning Studies*, 19 (12): 2109-2126. doi: 10.1080/09654313.2011.632906.
- Niemeyer, S. (2004). Deliberation in the Wilderness: Displacing Symbolic Politics. *Environmental Politics*, 13 (2): 347-372. doi: 10.1080/0964401042000209612.
- Niemeyer, S., Ayirtman, S. & Hartz-Karp, J. (2013). Understanding Deliberative Citizens: The Application of Q Methodology to Deliberation on Policy Issues. *Operant Subjectivity The International Journal of Q Methodology* 36 (2).
- Nordahl, B. (2012a). Boligpolitikken og markedet. I: Nordahl, B. I. (red.) *Boligmarked og boligpolitikk*. Trondheim: Akademika.
- Nordahl, B. (2012b). Kommunens rolle i boligforsyningen - perspektiver og praksis. I: Nordahl, B. I. (red.) *Boligmarked og boligpolitikk*. Trondheim: Akademika.
- NOU 1999:27. «Ytringsfrihet bør finne Sted» Forslag til ny Grunnlov § 100. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- NOU 2001:7. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- NOU 2003:14. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- NOU 2006:7. *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet.
- Nyseth, T. (2015). Kan en eksperimentell tilnærming til planlegging være et redskap i kompakt byutvikling? I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Saglie, I.-L. (red.) *Kompakt byutvikling - Muligheter og utfordringer*, s. 246-258. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons : the evolution of institutions for collective action*. The Political economy of institutions and decisions. Cambridge: Cambridge University Press.

- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*: Cambridge University Press.
- Pløger, J. (2004). Strife: Urban Planning and Agonism. *Planning Theory*, 3 (1): 71-92. doi: 10.1177/1473095204042318.
- Pløger, J. (2012). Planlegging, kunnskap og makt. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*, s. 256-272. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforl.
- Pugh, J. (2013). Speaking Without Voice: Participatory Planning, Acknowledgment, and Latent Subjectivity in Barbados. *Annals of the Association of American Geographers*, 103 (5): 1266-1281. doi: 10.1080/00045608.2012.706571.
- Purcell, M. (2002). Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant. *GeoJournal*, 58 (2-3): 99-108.
- Purcell, M. (2008). *Recapturing Democracy : Neoliberalization and the Struggle for Alternative Urban Futures*. Hoboken: Taylor & Francis.
- Purcell, M. (2009). Resisting Neoliberalization: Communicative Planning or Counter-Hegemonic Movements? *Planning Theory*, 8 (2): 140-165. doi: 10.1177/1473095209102232.
- Pålshaugen, Ø. (2004). Diskurs-demokrati på arbeidsplassen: nye virkemidler for en gammel målsetting? *Sosiologisk tidsskrift*, 12 (01): 80-97.
- Richardson, T. (1996). Foucauldian discourse: Power and truth in Urban and regional policy making. *European Planning Studies*, 4 (3): 279-292. doi: 10.1080/09654319608720346.
- Richardson, T. (2002). Freedom and control in planning: using discourse in the pursuit of reflexive practice. *Planning Theory & Practice*, 3 (3): 353-361.
- Riksrevisjonen. (2001). *Dokument nr. 3:7 (2000-2001) Riksrevisjonens undersøkelse av bygging i 100-metersbeltet langs sjøen*. Oslo: Riksrevisjonen.
- Ringholm, T. & Nyseth, T. (2018). Medvirkning. I: Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. (red.) *Plan- og bygningsloven - fungerer loven etter intensjonene?*, s. 317-332. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ringholm, T., Nyseth, T. & Gro, S. H. (2018). Participation according to the law?: The research-based knowledge on citizen participation in Norwegian municipal planning. *European Journal of Spatial Development*, 67: 1-20.
- Rodela, R. (2012). Advancing the deliberative turn in natural resource management: An analysis of discourses on the use of local resources. *Journal of Environmental Management*, 96 (1): 26-34. doi: 10.1016/j.jenvman.2011.10.013.
- Rose, L. E. & Heidar, K. (2007). Oppfatninger om den gode samfunnsborger: Har nyliberalisme avsatt noen spor? I: Mydske, P. K., Claes, D. H. & Lie, A. (red.) *Nyliberalisme: ideer og politisk virkelighet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rose, L. E. (2014). Medborgerskap i endring? Folks syn på borgerdyder. I: Baldersheim, H. & Østerud, Ø. (red.) *Det norske demokratiet i det 21. århundre*, s. 224-243. Bergen: Fagbokforlaget.
- Roskamm, N. (2014). On the other side of "agonism": "The enemy," the "outside," and the role of antagonism. *Planning Theory*: 1473095214533959.
- Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (red.). (2014). *Eiendomsutvikling i tidlig fase*. 2. utg. utg. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Sager, T. (1994). *Communicative planning theory*. Aldershot: Ashgate.
- Sager, T. (2005). Communicative planners as naïve mandarins of the neo-liberal State? *European Journal of Spatial Development*, 1650: 9544.
- Sager, T. (2009a). Planners' Role: Torn between Dialogical Ideals and Neo-liberal Realities. *European Planning Studies*, 17 (1): 65-84. doi: 10.1080/09654310802513948.
- Sager, T. (2009b). Responsibilities of theorists: The case of communicative planning theory. *Progress in Planning*, 72 (1): 1-51. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.progress.2009.03.002>.
- Sager, T. (2013). *Reviving critical planning theory : dealing with pressure, neo-liberalism, and responsibility in communicative planning*. London: Routledge.

- Sager, T. (2015). Planlegging av kompakt byutvikling - hvordan kommer ulike ideologiske verdier til syne? I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Saglie, I.-L. (red.) *Kompakt byutvikling - Muligheter og utfordringer*, s. 70-84. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sandercock, L. & Forsyth, A. (1992). A Gender Agenda: New Directions for Planning Theory. *Journal of the American Planning Association*, 58 (1): 49-59. doi: 10.1080/01944369208975534.
- Sandercock, L. (red.). (1998). *Making the invisible visible*. Berkeley: University of California Press.
- Sandercock, L. (2000). When Strangers Become Neighbours: Managing Cities of Difference. *Planning Theory & Practice*, 1 (1): 7.
- Schmidt, L., Guttu, J. & Knudtzon, L. C. (2011). *Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune*. NIBR-rapport 2011:1, 2011:1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Schumpeter, J. A. (2010 [1942]). *Capitalism, socialism, and democracy*. New York: Routledge.
- Scott, J. & Marshall, G. (2009). *A dictionary of sociology*. Oxford: Oxford University Press, USA.
- Sennett, R. (1978). *The Fall of Public Man : On the social psychology of capitalism*. New York: Vintage Books.
- Sharp, L. & Richardson, T. (2001). Reflections on Foucauldian discourse analysis in planning and environmental policy research. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 3 (3): 193-209. doi: 10.1002/jepp.88.
- Solem, A. & Hermundsgård, M. (2015). *Fasilitering*. Oslo: Gyldendal akademiske.
- Soma, K. & Vatn, A. (2014). Representing the common goods–Stakeholders vs. citizens. *Land Use Policy*, 41: 325-333.
- Svarstad, H., Daugstad, K., Vistad, O. I. & Guldvik, I. (2006). New Protected Areas in Norway: Local Participation without Gender Equality. *Mountain Research and Development*, 26 (1): 48-54. doi: 10.1659/0276-4741(2006)026[0048:NPAINL]2.0.CO;2.
- Svarstad, H., Petersen, L. K., Rothman, D., Siepel, H. & Wätzold, F. (2008). Discursive biases of the environmental research framework DPSIR. *Land Use Policy*, 25 (1): 116-125. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2007.03.005>.
- Swyngedouw, E. (2011). Interrogating post-democratization: Reclaiming egalitarian political spaces. *Political Geography*, 30 (7): 370-380. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.polgeo.2011.08.001>.
- Tait, M. (2016). Planning and the public interest: Still a relevant concept for planners? *Planning Theory*, 15 (4): 335-343. doi: doi:10.1177/1473095216660780.
- Tewdwr-Jones, M. & Thomas, H. (1998). Collaborative Action in Local Plan-Making: Planners' Perceptions of 'Planning through Debate'. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 25 (1): 127-144. doi: doi:10.1068/b250127.
- Thorsen, A. A. & Allgood, E. (red.). (2009). *Q-metodologi : En velegnet måte å utforske subjektivitet*. Trondheim: Tapir.
- Thorsen, A. H. (2014). *En realitetsvurdering av folkelig medvirkning ved større vegprosjekter i regi av Statens vegvesen*. Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.
- Vick, J. (2015). Participatory Versus Radical Democracy in the 21st Century: Carole Pateman, Jacques Rancière, and Sheldon Wolin. *New Political Science*, 37 (2): 204-223. doi: 10.1080/07393148.2015.1022960.
- Vik, M. L. (2017). Self-mobilisation and lived landscape democracy: local initiatives as democratic landscape practices. *Landscape Research*, 42 (4): 400-411.
- Wetherell, M. (2001). Debates in Discourse Research. I: Wetherell, M., Taylor, S. & Yates, S. J. (red.) *Discourse theory and practice : a reader*, s. IX, 406 s. London: Sage.
- Wetherell, M., Taylor, S. & Yates, S. J. (red.). (2001). *Discourse theory and practice : a reader*. London: Sage.
- Wolsink, M. (2011). Discourses on the Implementation of Wind Power: Stakeholder Views on Public Engagement. I: Devine-Wright, P. (red.) *Renewable Energy and the Public: from NIMBY to Participation*. London: Routledge.

- Wøhni, A. (2007). "Virker medvirkning virkelig?" : evaluering av planmedvirkning i storbyene : sluttrapport. Program for storbyrettet forskning. Sandvika: Asplan Viak.
- Yang, K. (2006). Trust and Citizen Involvement Decisions: Trust in Citizens, Trust in Institutions, and Propensity to Trust. *Administration & Society*, 38 (5): 573-595. doi: 10.1177/0095399706292095.

Tekst 1

Kampen om et strandsonereale – et diskursperspektiv på en arealbruksbeslutning

Lillin Cathrine Knudtzon

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

Lillin Cathrine Knudtzon: A battle of shoreline areas – a discourse perspective on a land use decision

KART OG PLAN, Vol. 73, pp. 367–381, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

This case study uses discourse analysis to shed light on actors and power in a land use decision-making process in a coastal zone in Norway. The analysis shows that opposing descriptions of reality are used as premises in arguments concerning several of the coastal area issues. Moreover, two dominant discourses appear in the process – a planning discourse to which most players try to tie their arguments, and an autonomy discourse that is given primacy by local politicians when using their decision power. A protection discourse is tentatively present, but has no significant role in this case. There are few voices from local civil society, and suggestions from third parties are largely ignored or rejected throughout the process.

Key words: Land use decision, local planning, discourse analysis, nature protection, civil society participation

Lillin Cathrine Knudtzon, Ph.D. student. Department of Landscape Architecture and spatial planning, Norwegian University of Life Sciences, P.O. Box 5003, NO-1432 Ås. E-mail: likn@umb.no

1. Innledning

Kommunal kontroll over lokal planlegging og arealdisponering er et fremtredende element i prinsippet om selvstyre i Norge. Like fullt finnes statlig vetomulighet gjennom blant annet fylkesmannens innsigelsesrett¹ og Miljøverndepartementets avgjørelsesmyndighet. Strandsonehensyn har vært den hyppigste begrunnelsen for innsigelser på reguleringsplaner i Norge i tidsrommet 2004–2011 (Lund-Iversen et al. 2013). Den statlige innsigelsesretten står imidlertid under et visst press fra politiske partier som ønsker større lokalt ansvar for arealforvaltningen.

Denne studien omhandler en reguleringsprosess der det statlige nivå har overprøvd det kommunale selvstyret. Artikkelen har to mål; å indikere hvordan et diskursperspektiv kan anvendes på en reguleringsprosess og å belyse meningsutvekslinger og aktørtyper i en prosess med motstridende ønsker for bruk av sjønære arealer. Hvem taler for strandsonehensynene? Finnes det lokale stemmer som målbærer miljø- og friluftsin-

teresser i strandsonen? Hvordan inngår i så fall deres bidrag? Hvilke premisser/virkelighetsforståelser og argumenter vinner fram i prosessen?²

Artikkelen redegjør innledningsvis for metodebetraktninger og begrunner valget av case og en diskurstilnærming. Dernest presenteres hovedelementene i strandsonevernet og beslutningsprosessen. Argumentasjonen og den språklige kampen mellom aktørene i de ulike fremstillingene av strandsonehensynene er hovedfokuset i analysen. De diskursive sidene i caset oppsummeres kort før en konklusjon.

2. Metodebetraktninger

Det finnes mange ulike tilnærminger for å se på en reguleringsprosess, og den kan beskrives med ulike sett av fagterminologi avhengig av hvilket fag eller fagtradisjon man tilhører innenfor faget. I denne studien har jeg valgt en samfunnsvitenskapelig diskurstilnærming til ett case.

1. innsigelsesrett tilligger berørt statlig og regionalt organ samt berørte kommuner og Sametinget.
2. Arbeidet er delvis finansiert gjennom forskningsprosjektet «Conditions for sustainable management of urban recreational landscapes. May governance and accessibility be valuable tools?», finansiert av Norges Forskningsråd gjennom programmet Miljø 2015. Studien inngår også i forfatterens ph.d.-grad.

Ved å analysere ett case kan jeg gå i dybden på argumentasjonen og konteksten og dermed se andre sammenhenger enn kvantitative studier avdekker. Mange sider ved konkret maktutøvelse, slik som logiske inkonsistenser i bruk av argumenter, hvem som ikke slipper til og hvilke resonnement som i realiteten blir bestemmende for resultatet, er lite tilgjengelig ved kvantitative undersøkelser. Slike forhold kan best avdekkes i en dybdeundersøkelse og dermed gi en bedre og dypere innsikt i et empirisk felt.

Diskursanalytisk tilnærming

Et nøkkelpremiss i en diskursanalytisk tilnærming er et sosialkonstruktivistisk utgangspunkt. Det innebærer at det alltid finnes ulike oppfatninger av hvordan et sosialt fenomen kan forstås og beskrives (Jørgensen & Phillips 1999). I tråd med dette er analysen av dette caset én (av flere mulige) fortelling om hvordan argumentasjon inkluderes og ekskluderes i en beslutningsprosess. Et annet nøkkelpremiss er at språket ikke bare ses som en kanal til informasjonsformidling, men som konstituerende for den sosiale verden og vår oppfatning av den (ibid.). Språket er både begrensende og muliggjørende.

Videre er ikke målet i en diskursanalyse å sortere hvilke utsagn som er riktige eller gale om verden, men å se på det som er sagt eller skrevet for å se etter mønster i utsagnene og se hvilke konsekvenser forskjellige diskursive fremstillinger av virkeligheten får (ibid.).

Man kan si at diskurser er måter å representere aspekter av verden på, og at diskurser er forskjellige perspektiver på verden (Fairclough 2003). For eksempel beskriver Jørgensen og Phillips hvordan en oversvømmelse er et materielt faktum som kan oppfattes ulikt avhengig av perspektiv: som Guds vilje, som en følge av stor nedbør (man trekker da på en meteorologisk diskurs), som konsekvens av drivhuseffekten osv. De skriver:

Oversvømmelse (...) kan altså tilskrives mening ud fra mange forskellige perspektiver eller diskurser (som også kan kombineres på forskjellige måder). Og de forskellige diskurser udpeger forskellige handlinger som mulige og relevante i situasjonen. Dermed får den diskursive forståelse sociale konsekvenser (Jørgensen & Phillips 1999 s. 18)

Den virkelighetsforståelsen som dominerer en diskurs får betydning for hvilke handlingsvalg som kan og bør følge av den.

Diskursanalyse kan foregå på alle nivå, fra detaljorienterte analyser av lingvistiske sider ved korte tekster til større historiske arkivundersøkelser av et samfunnsfenomen og hvilke utsagn som oppfattes som meningsbærende og sanne i en historisk epoke. Sistnevnte er i hovedsak knyttet til Michel Foucault som gjennom utvikling av teori og begreper, og gjennom sine analyser, er svært sentral i tilknytning til diskursbegrepet.³

Diskurs er imidlertid et begrep som forstås, brukes og defineres ulikt av ulike forskere (se bl.a. Fischer 2003 s. 73; Jørgensen & Phillips 1999; Sharp & Richardson 2001 s. 195; Wetherell et al. 2001). Hva slags empiri man tar utgangspunkt i og hva man vil undersøke har betydning for teoretisk vinkling og analytisk grep. Jeg tar utgangspunkt i tilnærminger som er brukt ved analyser av politiske beslutningsprosesser hvor diskurser står mot hverandre og argumentene henter legitimitet ved å trekke på disse diskursene. Hver av diskursene representerer da hver sin måte å tale om og forstå verden, eller et utsnitt av verden på.⁴ For denne analysens formål er diskurs forstått som hvordan reguleringsbeslutningen forstås og snakkes om/skrives om. Eksempler på analyser som diskuterer hvordan to eller flere diskurser eksisterer samtidig på et felt eller i en debatt og til dels kjemper om hegemoni et finnes blant annet i Adger et al. 2001; Doulton & Brown 2009; Dryzek 1997; Rodela 2012; Svarstad et al. 2008.

3. Han ses som særlig egnet for historisk orienterte analyser med mål om å vise hvordan et begrep eller en forståelse har endret seg gjennom tidene (Jacobs 2006; Jørgensen & Phillips 1999)

4. Denne forståelsen av diskursbegrepet er likeartet med den Falleth og Saglie bruker i en tidligere artikkel i Kart og Plan hvor de analyserer den norske plan- og bygningslovgivningen (Falleth & Saglie 2012). De knytter sin definisjon til Maarten Hajers arbeider. Hans mest siterte definisjon av diskurs er å finne i (Hajer 1995).

Diskursbegrepet kan ses som et analytisk verktøy til å identifisere hvilke meningssystemer som finnes på et område og som er retningssivende for hva som kan ytres eller ikke. Brukt på denne måten kan man synliggjøre maktstrukturer ved å vise at visse synspunkter ikke kommer frem hvis de ikke følger reglene i diskursen, og vise at diskursen og dens struktur reproduseres gjennom den tilpassing aktørene som tar del der tilstreber. Om aktører utestenges på tross av at de følger diskursen, blir også synlig. Delta-kerne i prosessen er imidlertid ikke nødvendigvis bundet til én av diskursene, men kan i de konkrete ytringene knytte seg til flere diskurser gjennom sin argumentasjon.

Isabela og Norman Fairclough har med utgangspunkt i Norman Faircloughs kritiske diskursanalyse, utviklet en *politisk* diskursanalyse. De hevder at kritisk og politisk diskursanalyse ofte overser argumentasjon og fokuserer utelukkende på representasjon – virkelighetsbeskrivelser. Hos dem blir virkelighetsbeskrivelser sett som *premisser*, mens de understreker at handlingsvalg også gjøres med utgangspunkt i det de kaller praktisk resonnering. Fordi politiske prosesser handler om handlingsvalg mener de det er helt nødvendig å gå inn i den praktiske argumentasjonen når det gjøres en diskursanalyse av en politisk prosess (Fairclough & Fairclough 2012). Slik de ser det, består praktisk argumentasjon primært av to typer premisser, situasjonspremisser (hva er situasjonen/konteksten/virkeligheten) og normative premisser (hva er ønskelig/påbudt/moralsk riktig/andres krav etc). Sistnevnte inngår i verdipremisser og målpremisser. I tillegg vil mål-middel premiss (en antakelse om sammenheng mellom handling og mål) spille inn for hvilken handling som bør følges for å oppnå sitt mål. I denne analysen vil jeg trekke inn disse begrepene der de er egnete til å beskrive argumentasjonen i caset.

Studiens empiri

Studien omhandler en reguleringsprosess i strandsonen. Skriftlig materiale som hører til saksbehandlingen utgjør det primære datamaterialet i analysen, men jeg har også

foretatt åpne intervjuer med Fylkesmannen, Fylkeskommunen, planadministrasjonen i kommunen og en nabo (nabo C). Kilden til de politiske diskusjonene i prosessene er et lydopptak av diskusjonen i kommunestyret. Kart over planområdet er en del av det skriftlige materialet som jeg presenterer utdrag av. Fotografier og illustrasjoner i planutkastene er ikke har trukket inn i analysen.

Caset er anonymisert da det ikke er vesentlig hvor dette geografisk har foregått. Saksdokumentene som opplysningene er hentet fra er imidlertid offentlig tilgjengelige. I følge informantene hos kommunens administrasjon, Fylkeskommunen og fylkesmannen, skiller planen seg ikke fra andre tilsvarende privatinitierte reguleringsplaner, med unntak av at det ble en innsigelse og avgjørelse hos Miljøverndepartementet.

Metodisk grep i presentasjon av og utvalg av empiri

Ved tekstanalysen har jeg sett etter følgende tre sider: (1) bruk av situasjonspremisser, dvs. beskrivelser av hvordan virkeligheten ser ut som ledd i argumentasjonen, (2) argumentasjon som kan knyttes til systemer av begreper, kategorier og virkelighetsforståelser på et spesifikt sosialt felt – diskurser, og (3) tilfeller der praksis stenger en type aktører eller en type argumenter ute av feltet.⁵

Gjennom den analytiske prosessen, har tre relevante diskurser i saken trådt frem. Disse tre bærer ulike perspektiver på hva beslutningene i denne reguleringsprosessen primært skal ivareta. For det første kommer det til syne en planfagdiskurs – det vil si at aktørene bruker planfaglige begreper og refererer til planregelverket i sin argumentasjon, og beslutningene skal være i tråd med overordnede planer, lover, bestemmelser og prosedyrer. For det andre finnes det en verne-diskurs hvor argumentasjonen er knyttet til det substansielle i naturforholdene og et behov for å verne disse, og hvor beslutningene skal ivareta de vesentlige natur- og friluftshensynene. For det tredje kommer det frem en selvstyrediskurs i kommunestyrets behandling av saken, hvor en statlig overprøving av kommunens vedtak oppfattes

5. Det er i tillegg mange andre sider i dette caset som det kunne vært interessant å belyse, så presentasjonen utgir seg ikke for å være en altomfattende fortelling om dette caset.

som illegitim, og beslutningen skal gjøres av de lokale politikerne basert på deres forståelse av saken og skjønn.

I dette caset mener jeg det er disse tre som står mot hverandre. I andre reguleringsprosesser kan dette arte seg annerledes, så dette er ikke generiske kategorier. For eksempel kan vernediskursen bli fullt integrert i plan-diskursen, og i en planprosess hvor innspill fra statlig nivå innarbeides vil ikke selvstyrediskursen komme til syne. Tilsvarende kan man tenke seg at det kan utvikle seg en diskurs knyttet til råderett over egen eiendom.

For å gjøre diskursanalyser transparente, og underbygge at de identifiserte diskursene fanger opp vesentlige trekk ved analyseobjektet, er det nødvendig å beskrive empirien i en viss detalj og inkludere et minimum av sitater. Dette er plasskrevende, så for å komprimere teksten, inkluderer jeg analytiske betraktninger fortløpende i presentasjonen av empirien i stedet for å skille presentasjon fra analyse.

3. Det juridiske vernet om strandarealene – strandsonehensynene

Rammen for studien er at sjønære arealer anses å være av nasjonal interesse og dermed har et særlig vern som medfører en mulighet for staten til å overprøve kommunen. For 100-metersbeltet langs sjøen har det i flere tiår vært et bygge- og deleforbud i områder som ikke er regulert eller tettbebygget.⁶ I gjeldende plan- og bygningslovs § 1-8 (LOV 2008-06-27 nr. 71) spesifiseres det at det i 100-metersbeltet skal tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.⁷ Denne ordlyden kan sies å oppsummere de viktigste hensynerne bak byggeforbudet i § 17-2 i plan- og bygningsloven av 1985 (LOV 1985-06-14 nr. 77).

Dagens plan- og bygningslovs formålsparagraf fremhever at loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Det

innebærer at ikke bare dagens innbyggers behov, men også fremtidige behov blant dem som ennå ikke er født skal vurderes i plan-sammenheng. Dette gjelder også for strandsonen.

4. Hovedtrekk ved saken

Caset omhandler en privat initiert reguleringsprosess i strandsonen etter plan- og bygningsloven av 1985. Fylkesmannen ga innsigelse på deler av planen, og Miljøvern-departementet avgjorde stridspunktene i tråd med Fylkesmannens anbefalinger. Den politiske prosessen i kommunen foregikk ved to runder med førstegangsbehandling i planutvalget⁸ før offentlig ettersyn, vedtak av planen i planutvalget og godkjenning av planen i kommunestyret.

Forslagstillere bak planen er en liten gruppe tomteeiere. Et profesjonelt firma har stått for planutforming og formell saksbehandling for forslagstillerne.

Kart 1 viser foreslått arealbruk slik det forelå den første gangen planen ble gitt en førstegangsbehandling i planutvalget.

De gule områdene er boligtomter, de grønne feltene er privat felles grøntareal (forkortet FGA 1-4) og det brune/rosa området er naustområde. Veier og parkeringsareal er angitt med grått. Sjøarealet er ikke inkludert i forslaget.

Naustarealet samsvarer i hovedsak med areal til naustformål i kommuneplanen, mens felles grøntareal og nederste veiparti nesten samsvarer med kommuneplanens landbruks-, natur- og friluftsliv- (LNF)-område.

5. Kampen starter – hvem målbærer hva og hvordan?

Med utgangspunkt i plan- og bygningsloven kan vi oppsummerende si at en reguleringsplan i strandsonen skal ta hensyn til naturen, kulturmiljø, friluftsliv (ferdsel og opphold) og landskap for dagens og for morgendagens innbyggere. Jeg skal trekke frem

6. Det ble gitt et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen i Midlertidig lov om forbud mot bygging mv. i strandområder ved sjøen av 25. juni 1965, nr. 5 § 1. Forbudet ble videreført i Lov om planlegging i strandområder av 10. desember 1971 nr. 103, også kalt Strandplanloven, og senere i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77, § 17-2.

7. Dette gjelder også for tettbygde og regulerte områder

8. To runder fordi forslagstillerne ikke var fornøyd med resultatet av første behandling

Forslagsstillernes fremstilling av strandsonehensynene i første planforslag

Et detaljert planforslag blir sendt kommunen to måneder etter uttalelsesfristen. Nabo As merknader er ikke tatt inn i forslagstillers oppsummering av innkomne merknader⁹, og ingen av hensynene som reises av Nabo A kommenteres i denne omgang.

Hvert av strandsonehensynene som ble fremmet av nabo A er viet lite oppmerksomhet av forslagstillerne innledningsvis. De skriver at det ikke ble observert opptråkket sti og at det ikke er påvist rødlistede arter i eller nær planområdet. Landskapet innenfor planområdet blir betegnet som «ganske kollete», og det står at husene skal plasseres hensiktsmessig i landskapet. Om eksisterende bosetning står det at området er preget av en del gamle fritidsboliger som ikke lenger er i bruk. Generelt hevder forslagstiller at planen er i tråd med kommuneplanen.

Strandsonehensynene i kommuneadministrasjonens fremstilling til første gangs behandling

I sakspresentasjonen til politisk utvalg, slår planadministrasjonen fast at det er viktig at man tar hensyn til allmenhetens tilgang til strandsonen når man legger til rette for en enda tettere utnyttning av området. De skriver:

I kommuneplanen er fellesområde FGA1 satt av til LNF-område. I samsvar med bestemmelsene i kommuneplanen (pkt. 3.3.3 nr. 6) skal også en sone langs strandlinjen på minst 25 m sikres for allmenne interesser. Som fellesområde blir området felles for dem som bor innenfor planområdet og ikke for allmenheten, slik intensjonen med kommuneplanen er. Man bør derfor søke en løsning der både allmenheten og

de som bor i planområdet, er sikret god tilgang til sjø, og effektiv kommunikasjon til andre friluftsområder.

Her er planadministrasjonen tydelig på at planforslaget ikke samsvarer med kommuneplanen. De foreslår i tråd med dette at planens areal FGA1 blir omgjort til friluftsområde.

Administrasjonen trekker også frem at det går en sti fra den kommunale veien, inn i planområdet, forbi eksisterende fritidsboliger og frem til foreslått vei. De foreslår at det legges inn et rekkefølgekrav om opparbeiding av stien der det er nødvendig.

Også hensynet til landskap og terreng vektlegges av planadministrasjonen. Rådmannen tilråder at man tar ut de to boligtomtene som ligger nærmest naustområdet. Begrunnelsen for å fjerne to boliger fra planen er knyttet til både terrenginngrep, universell utforming og kvaliteter for allmenheten i friluftsområdet.

Når det gjelder bygging av naust, er planadministrasjonen positiv til dette. Samtidig understrekes det at etablering av nye naust må skje i den østlige delen av naustarealet.

Det første planforslaget omfatter ikke regulering i sjø, og dette etterlyses av administrasjonen som mener det er naturlig at det legges til rette for to flytebrygger på maks 2x6m i planområdet.

Kommunens planadministrasjon kommenterer ikke innspillene til Nabo A i sin fremstilling ved første gangs politisk behandling. Følgelig blir ikke spørsmålet om hvorvidt brygger er i tråd med kommuneplanen eller om kulturmiljøet bør vernes, adressert.

Tabell 1 gir en oversikt over de strandsonetemaene som er aktuelle i caset¹⁰, og hvilken holdning de tre aktørene som var aktive innledningsvis har til disse hensynene.

9. alle andre merknader er tatt med

10. Hensynet til biologisk mangfold er ikke tematisert fordi alle i saken er enige om at det ikke finnes truede naturtyper eller arter i området.

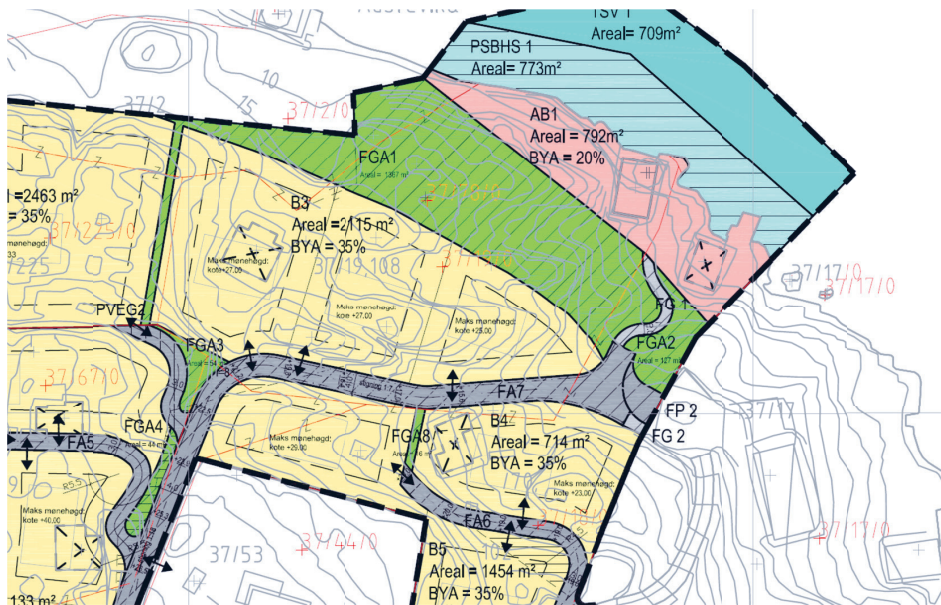
Tabell 1. Oversikt over strandsonehensyn i innledende faser etter aktører

Strandsonehensyn	Nabo A	Forslagstiller	Administrasjonen
1. Kulturmiljø	Området er et kulturmiljø med hytter og bør vernes	Området består av gamle ubrukte hytter	Kommenteres ikke
2. Ferdsel	Kommenteres ikke	Det finnes ingen sti i området	Det finnes en sti som bør opprettholdes
3. Tilgjengelighet til grøntområde	Grøntområdet forstås som friluftsområde og bør sikres kvaliteter	Grøntområdet bør være privat felles grøntområde kun for beboerne	Grøntarealet bør være friluftsområde i tråd med kommuneplanen
4. Landskaps- og terrengtilpassing	Hus og veier er i konflikt med terreng	Husene skal plasseres hensiktsmessig	To hus og deler av naustområdet er i konflikt med terreng
5. Inngrep i sjø – brygger	Båthavn er i strid med kommuneplanen	Berøres ikke	Bør regulere sjøarealet til brygger og ferdsel

I den første politiske behandlingen av saken i planutvalget får kommunens planadministrasjon gjennomslag for sine innspill hos politikerne. Planen blir vedtatt lagt ut til offentlig ettersyn med endringer som bl.a. innebærer fjerning av to boliger, tilrettelegging for sti og grøntarealet angitt som friluftsområde. Forslagstillerne aksepterer imidlertid ikke dette resultatet og får gehør

for ny «førstegangsbehandling» i planutvalget. Denne gangen får forslagstiller i all hovedsak gjennomslag for sine forslag hos politikerne. Det finnes ingen dokumentasjon for denne delen av prosessen.

Kart 2 viser deler av planforslaget slik blir sendt på offentlig ettersyn, dvs. etter andre førstegangsbehandling i planutvalget.



Figur Kart 2. Forslag til reguleringsplan lagt ut til offentlig ettersyn

I forhold til kart 1 ser vi at det er kommet inn to grønne striper som kan indikere ferdselsårer/stier. Grøntområdet er imidlertid fremdeles angitt som privat felles grøntareal, det er like stort areal satt av til boliger og naust, og det er regulert inn areal for småbåtanlegg i sjøen (blått stippet). Det resterende blå arealet er regulert til ferdsel i sjø.

6. Nærmere om uenighet rundt strandsonesynene

Av fremstillingen så langt fremgår det at flere av påstandene til de ulike aktørene står i en viss motsats til hverandre. På noen tema står det en kamp om den «riktige» fremstillingen av saksforhold – virkelighetsbeskrivelser. Vi skal se at hvorvidt planen er i tråd med kommuneplanen er et argument som brukes av flere aktører, men med ulikt siktemål.

Strandsonesyn 1 – kulturmiljø – hva slags område er det som reguleres?

Forslagstiller beskriver området som bestående av gamle hytter som ikke lenger er i bruk. Om området og nærområdet står det at det er preget av spredte boliger og noen hytter. Opp mot denne virkelighetsbeskrivelsen trekker Nabo A frem det historiske ved området som hytteområde helt fra starten av 1900-tallet.

I sitt reviderte utkast til planforslag avviser forslagstiller nabens beskrivelse som uriktig. At kommuneplanen angir området som fremtidig bolig brukes som støttepremiss til forslagsstillers virkelighetsforståelse. «Etablert hytteområde» med lange røtter, står mot fremtidens boliger og saneringsmodne hytter.

Verken Fylkeskommunen eller Fylkesmannen kommenterer områdets karakter i sine innspill når planen er lagt ut til offentlig ettersyn.

Når saken skal opp til ny behandling etter offentlig ettersyn, tar planadministrasjonen ikke stilling til riktigheten av virkelighetsforståelsen overhode, men henviser til at kommuneplanen har satt av området til boliger. En diskusjon med uenighet om situasjonspremisset – hva området er – avvises.

Dette er et eksempel på at kommuneplanen ses som bindende for de etterfølgende detaljplanene som utarbeides.

Strandsonesyn 2 – ferdsel – finnes det en sti?

To ulike situasjonspremisser står mot hverandre i spørsmålet om ferdsel i området. I sin første presentasjon av planforslaget, slår forslagstiller fast at det ikke finnes noen sti i området. Mot dette skriver planadministrasjonen i sin saksfremstilling til politisk utvalg:

Stien synes å være relativt ofte i bruk, selv om det er lenge siden fritidsboligen har vært i bruk. Dette kan tyde på at området er i bruk av allmenheten.

Politikerne går inn for et krav om sti-opparbeiding ved første behandling av saken. Dette kravet er et av flere som forslagstillerne klager på. De skriver tilbake:

Etter det vi får opplyst er dette et tråkk som ble etablert da de første hyttene i området ble bygd da veien ut til [området] ikke var etablert. Tråkket går over private eiendommer og like ved eksisterende hytte. Dette er innmark og eiendommene kan gjerdes inn. Dermed vil det ikke være tilkomst til denne veien. At tråkket er i bruk i dag gjelder i tilfelle for svært få personer som krysser over området fra vest til øst. Alle eiendommene i området har nå tilkomst andre veier slik at tråkket ikke er nødvendig å opprettholde. Skal den eventuelt legges inn i planen må den reguleres som en offentlig gangvei da det ikke er noen innenfor planområdet som trenger den. Dette vil medføre kommunalt ansvar for opparbeiding og vedlikehold.

Forslagstillerne introduserer her betegnelsen «tråkk» som situasjonspremiss, og de anfører flere argumenter som målbærer verdipremisser, bl.a. at adkomsten ikke er nødvendig. De kan sies å knytte argumentasjonen til planfagdiskursen ved å fremholde at stien må reguleres til gangvei.

Kommunens planadministrasjon imøtegår ikke argumentene knyttet til innmark eller manglende tilkomst, men de avviser påstanden om kommunens plikt til opparbeiding og vedlikehold av stien. Som svar på lite bruk av stien i dag trekkes kommende generasjoners behov frem:

Rådmannen mener ikke det er riktig å gi mindre mulighet til ferdseil i strandsonen enn det som er dagens situasjon, spesielt ettersom det er åpnet for flere boliger i området. (...) Så selv om det skulle vise seg at tråkket ikke blir brukt etter etablering av den nå planlagte bebyggelsen, mener rådmannen at det er riktig å ta høyde for at [stedet] kan bli ytterligere utbygd slik at bruken og behovet for tråkket kan endre seg.

Planadministrasjonens argumentasjon bringer her inn mulig økt fremtidig behov som et verdipremiss i planleggingen. Vi ser imidlertid at planadministrasjonen her bruker ordet «tråkk» i stedet for «sti».

I tidsrommet før politisk behandling av saken kommer forslagstiller med ytterligere innspill i to omganger. I det første hevdet de blant annet at stiene i området ikke er hjemlet i noen rettigheter. I det andre innspillet trekker de frem at sti ikke er et formål i en reguleringsplan og at man derfor enten må regulere til gangvei eller la det hele være. De mener også at terrenget er så kupert at det ikke lar seg gjøre å komme frem.

Forslagstiller argumenterer både substansielt på at området er uegnet og trekker frem formålskategoriene i plan- og bygningsloven som et argument mot å regulere til sti, og argumentasjonen blir dermed legitimert ved å knyttes til planfagdiskursen.

Prosesen i kommunens planutvalg er ikke dokumentert, men i planutkastet som legges ut til offentlig ettersyn, er det tatt inn to smale grøntområder fra vei (PVEG) til privat grøntareal (PGA) og planbestemmelsen lyder:

Sti mellom PVEG₂ og PGA₁ skal i så stor grad som mulig opparbeides for å gi tilkomst til områdene utenfor planområdet.

Vi ser at det er ordet «sti» som har vunnet frem.

Man kan konkludere med at det endelige utfallet er en mulighet for en sti, og at tiden vil vise hva som skjer.

Strandsonehensyn 3 – kvalitet og opphold på friareal – bør allmennheten ha adgang?

Ulik forståelse av hvorvidt planen er i tråd med kommuneplanen eller ikke, kommer særlig tydelig frem i uenigheten rundt forståelsen av grøntareal i planområdet. I kommuneplanen er dette angitt som LNF-område, og i planforslaget er det foreslått som *privat grøntareal* som kun skal brukes av beboerne i planområdet. Ved første behandling konkluderer politikerne med at fellesarealet skal være *friluftsområde*. Forslagstillerne er uenige og hevder at allmennheten ikke har tilgang til området via offentlig vei. De mener kommunen må ta et valg – dersom arealet skal omgjøres til friluftsområde må også veiene frem til området være offentlige. De mener også at området er for lite til å reguleres til friluftsområde og de henviser til Miljøverndepartementets veileder til plan- og bygningsloven hvor det står at denne arealkategorien skal brukes for «*større sammenhengende naturområder*»¹¹.

I sitt notat til politikerne svarer kommuneadministrasjonen at det i kommuneplanen er satt av et sammenhengende LNF-område fra vest og langs hele det framtidige boligområdet. Ved en realisering av kommuneplanen vil området kunne omtales som et sammenhengende naturområde. Om behovet for å gjøre den private tilkomstveien offentlig, svarer planadministrasjonen:

Dersom området i fremtiden blir regulert i samsvar med kommuneplanen vil man ha et sammenhengende friluftsområde mot vest, slik at man ikke trenger bruke fellesveier/ privatveier for tilkomst til friluftsområdet.

Administrasjonen veileder her politikerne om hvordan denne reguleringen må ses i sammenheng med omkringliggende arealer, og legitimerer sitt synspunkt knyttet til planfagdiskursen.

Forslagstillerne følger så opp med motargumenter knyttet til områdets egnethet som friluftsområde og hevder at et stup mot sjøen gjør det farlig.

11. I kapittel 05.03 i T-1480 Plan og kart etter plan- og bygningsloven 1985. Veileder (Planveileder)

Argumentasjonen viser igjen en kamp om forståelsen av området, hvor forslagstiller argumenterer med situasjonspremisses knyttet til egnethet og allerede etablerte hindringer, mens planadministrasjonen knytter situasjonsbeskrivelsen til det større LNF-området i kommuneplanen og lener seg på kommuneplanen som normativ premiss.

I planforslaget som er godkjent og legges ut til offentlig ettersyn er grøntområdet angitt som privat fellesareal, noe som innebærer at et flertall av politikerne har vært enige med forslagstillerne.

Fylkesmannen inngir en innsigelse til planen som innebærer at grøntområdene skal reguleres til friluftsområde.¹² I forkant av et møtende som blir gjennomført mellom Fylkesmannen og kommunen, bestrider forslagstiller Fylkesmannens rett til å fremme innsigelse til planen fordi den er i tråd med kommuneplanen.

Plansjefen poengterer deretter til politikerne i planutvalget igjen at et fellesområde «ikke er i samsvar med den bruken et LNF-område er forutsatt å ha i kommuneplanen». Han skriver:

Etter mitt syn baserer [forslagstiller] sin vurdering seg på premisser jeg har vanskelig for å se er i samsvar med realitetene i saken. Etter det jeg kan se, mener han at forslaget til reguleringsplan er i samsvar med gjeldende kommuneplan. Det er den ikke på flere vesentlige punkter. Jeg skal prøve å klargjøre det:

Et helt sentralt område i kommuneplanen er LNF-området som går som et «belle» mellom byggeområdet og naustområdet. ([Forslagstiller] kaller det et grøntområde – en terminologi som ikke er i samsvar med Pbl). Reguleringsframlegget markerer dette som fellesområde. På den måten er det ikke i samsvar med den bruken et LNF-område er forutsatt å ha i kommuneplanen. I tillegg er det planlagt en vei gjennom LNF-området, og grensen for boligområdet er trukket litt innenfor grensene i til LNF-området i kommuneplanen.

Plansjefen legger sin faglige tyngde i argumentene i tråd med en planfaglig diskurs. Det fremgår imidlertid av referatet fra det påfølgende møtet, at politikerne i kommunen mener planen samsvarer med overordnet plan og at de ser privat fellesområde som en arealkategori som ikke er i konflikt med LNF-kategorien i kommuneplanen.

Kommunestyret diskuterer i sin behandling av saken ikke eksplisitt spørsmålet om hvorvidt det skal være privat fellesareal eller friluftsområde, men forslagstillers planforslag får støtte. Spørsmålet avgjøres av Miljøverndepartementet, og da i tråd med Fylkesmannens syn.

Strandsoneshensyn 4 – landskap og terrenghensyn

Landskapet i området er kupert, og i administrasjonens fremstilling til politikerne skriver de at opparbeiding av vei og to av boligtomtene vil medføre en «fullstendig transformasjon» av dette landskapet.

Forslagstiller imøtegår ikke situasjonsbeskrivelsen av terrenget og behov for transformasjon. I stedet vektlegger de at deres områdeangivelser følger grensene i kommuneplanens arealdel. Rollene er dermed byttet om – det er nå forslagstiller som argumenterer med at man må planlegge i samsvar med kommuneplanen.

Til dette redegjør administrasjon overfor politikerne bl.a. at kommuneplanen er overordnet, og at naturlig topografi kan gjøre at ikke hver kvadratmeter innenfor et byggeområde er egnet til boligtomter.

Administrasjonen argumenterer for at man ikke skal følge kommuneplanen, men se på det substansielle. De lener seg på sin planfaglige definisjonsmakt i tilknytning til planfagdiskursen.

Når det gjelder naustet, argumenterer forslagstiller med utgangspunkt i det substansielle og hevder bl.a. at den vestre delen er den luneste og best egnede til båt og brygge.

Politikerne velger også her å komme forslagstillerne i møte, og i planforslaget som legges ut til offentlig ettersyn beholdes både boligene og naustområdet.

12. Det grunnleggende imidlertid ikke i dokumentet hvorfor dette skal være friluftsområde og ikke privat fellesområde.

Fylkesmannen innsigelse til planen er i stor grad fokusert på de terrenginngrepene som de to boligene og en naustutbygging vil medføre. Tilrettelegging av naust i den delen av området som er bratt fjellvegg vil være i strid med det nasjonale strandsonevernet, og for å sikre at det ikke blir tillatt omfattende inngrep, må denne delen bli endret til fri-luftsområde. Fylkesmannens argumentasjon kan sies å være knyttet til en vernedis-kurs.

Ved kommunestyrets behandling av saken diskuteres ikke disse to tomtene konkret, men det gis uttrykk for frustrasjon over at Fylkesmannen ikke respekterer kommunens arealplan. Det hevdes fra flere politiske hold at reguleringsforslaget er i tråd med kom-muneplanen.

Kommunestyret godkjenner den delen av reguleringsplanen som Fylkesmannen ikke har rettet innsigelse mot (del A) og sender den omstridte delen (del B) til departemen-tet via Fylkesmannen for avgjørelse. Miljø-verndepartementet avgjør i tråd med Fylkes-mannens anbefaling.

Strandsonehensyn 5 – sjøområdene – kan det etableres kai og brygger?

Dette strandsonehensynet skiller seg fra de andre ved at det er planadministrasjonen som først foreslår å legge inn brygger i pla-nen. I plankartet som legges ut til offentlig ettersyn er et sjøareal på snaut 800 m² langs hele strandlinjen angitt som privat småbåt-anlegg. Det er flere som protesterer på dette. Både Nabo B med båtplass lenger inn i buk-ta, og en seilforening med nabogrense i sjøen, mener at et småbåtanlegg i den vestre delen av sjøarealet vil umuliggjøre adkomst for dem. Begge foreslår en ny avgrensning av område for småbåthavn, men protesterer ikke på at en båthavn etableres.

Nabo A hevder i sitt innspill at enhver bygging av naust, kaifront og båthavn er i konflikt med den nye plan- og bygningslo-ven. Fylkesmannen begrunner sin innsigelse med at en båthavn ikke er i tråd med kom-muneplanen.

Når planutvalget skal gi planen en annen-gangs behandling, foreslår planadministra-sjonen, i tråd med innspillene fra Nabo B og seilforeningen, en alternativ avgrensning av område for båthavn. Innspillet fra Nabo A, om at kaifront og båthavn er i strid med plan- og bygningsloven, kommenteres imid-lertid ikke.

Planutvalget går inn for det opprinnelige forslaget, med fullt areal for naust og kaian-legg, og dette fremmes for kommunestyret.

Ved kommunestyrets behandling, fremhe-ver flere representanter at de ønsker å ta hensyn til seilforeningens behov for manøvreringsareal i sjøen. Disse velger likevel å støtte planforslaget slik det foreligger. Det er trolig basert på følgende svar fra plansjefen på spørsmål om merknaden fra seilforenin-gen må tas med i vedtaket for at ungene fritt skal kunne seile omkring:

Når en sann sak blir sendt over til departe-mentet for videre behandling, så vil alle sakspapirer, alle uttalelser, alle synspunk-ter som ligger i saken, være tilgjengelig for departementet. Sånn at de kan legge vekt på det de mener å legge vekt på enten det er den ene eller den andre, inkludert seilfor-eningen.

Kommunestyret ender med å enstemmig an-befale reguleringsplanen slik den så ut ved utsending til offentlig ettersyn og lar det være opp til behandlingen i Miljøverndepartementet om seilforeningen og naboen får plass til å manøvrere inn til bryggene sine.

Miljøverndepartementet konkluderer med at bryggene og kaianlegget ikke er i tråd med kommuneplanen, og ingen utbygging i sjø blir sluttresultatet.

Oppsummering – hvem ivaretar strandsonehensynene?

I tabellen under gis en oversikt over strand-sonehensynene, hvem som har introdusert og fremhevet dem, hvem som har argumen-tert mot deres relevans å ta hensyn til og det endelige utfallet.

Tabell 2. Oversikt over strandsonehensynene i prosessen

Strandsonehensyn	Hvem introduserer temaet?	Hvem går inn for hensyntagen?	Hvem stemmer eller argumenterer mot?	Endelig utfall
1. Kulturmiljøet bør vernes	Nabo A	Nabo A	Forslagsstiller, Adm	Ikke ansett som relevant
2. Ferdsel – sti i LNF-området	Adm	Adm, Politikerne	Forslagsstiller	Sti hjemles i bestemmelsene
3. Tilgjengelighet grøntområde	Nabo A / Adm	Adm, FM, Nabo A	Forslagsstiller, Politikerne	Grøntområdet blir friluftsområde
4. Landskaps- og terrengtilpassing – endret arealkategori	Adm	Adm, FM, Nabo A	Forslagsstiller, Politikerne	Områder omgjøres til friluftsområde
5. Inngrep i sjø – ingen brygger	Nabo A	FM, Nabo A og B seilforening	Adm, Forslagsstiller, Politikerne	Ingen brygger tillates

Vi ser at det er planadministrasjonen og/eller Nabo A som har introdusert alle temaene, og forslagsstiller har holdt tilbake. Kommunepolitikere har i hovedsak støttet forslagsstillerne og kun gått mot dem i spørsmålet om sti. Det endelige planresultatet har på strandsonehensyn 3, 4 og 5 blitt i tråd med det Fylkesmannen har ønsket, på tvers av kommunepolitikernes vedtak.

Ingen aktører fra det organiserte sivilsamfunnet er representert i denne saken. Med unntak av Velforeningenes Fellesutvalg, var det heller ingen slike på kommunens varslingsliste. Velforeninger, naboforeninger og lokale interesseorganisasjoner kunne fått eller tatt en rolle her, men har det ikke. Gitt stridspunktet knyttet til LNF-/friluftsområdet kunne man tenkt seg at det lokale/regionale Friluftsrådet involverte seg. Dette skjedde ikke.

I caset er det Fylkesmannen og Miljøverndepartementet som sikrer at strandsonehensynene blir ivaretatt. Dette sammenfaller med det Stokke med fler konkluderer med i en studie av bynære friluftsområder i Bodø og Kristiansand hvor de konkluderer med at Fylkesmannens miljøvernnavdeling ser ut til å fungere som den viktigste garantisten for allmennhetens friluftsmuligheter i strandsonen (Stokke et al. 2008). I studien finner de, som i dette caset, at frivillige organisasjoner er lite engasjert i friluftsmulighetene i strandsonen, og de konkluderer med at kommunens administrasjon derfor får en viktig rolle som forsvarer av allmennhetens interesser langs kysten (ibid.).

Også dette sammenfaller med caset hvor planadministrasjonen er den sterkeste eksponenten for strandsonehensynene i de tidlige fasene av den kommunale prosessen. I den politiske prosessen hvor avgjørelsene tas, er de imidlertid redusert til en passiv rolle. I caset endte plansjefen med å underkommunisere til kommunestyret at reguleringsplanen faktisk ikke sammenfalt med kommuneplanen, og at å vedta planen innebar ikke å ta hensyn til seilforeningen behov.

Det endelige planresultatet

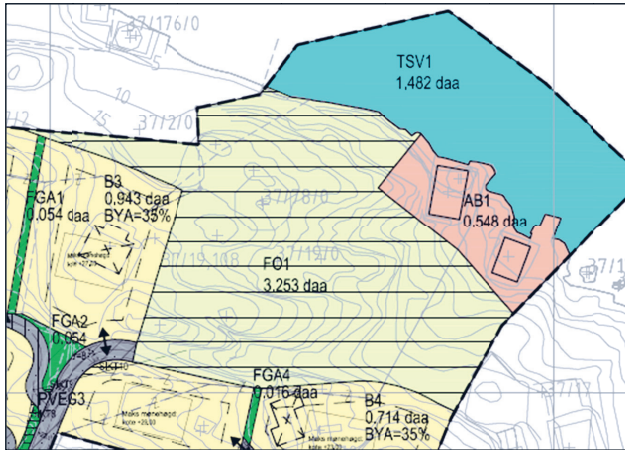
I kart 3 finnes et utdrag av planen slik den er endelig gjeldende.

De gule områdene er boligtomter, de små mørkegrønne feltene er felles grøntareal og det brune området er naustområde. Det lysegrønne er friluftsområde og det blå område for ferdsel i sjø.

7. Reguleringsprosessen som diskurs

Under flere av temaene presenteres ulike virkelighetsforståelser, og uenighet om disse er særlig sentrale i argumentasjonen knyttet til kulturmiljøet og sti/ferdsel.

Argumentasjonen er også knyttet til systemer av virkelighetsforståelser – til diskurser. Vernelidiskursen, med fokus på hva utbygging vil bety substansielt for natur- og miljøforhold, er tidvis fremme, men det er planfagdiskursen som dominerer i argumentasjonen i den kommunale prosessen.



Figur Kart 3. Endelig gjeldende plankart

Å referere til hva som er bestemt i kommuneplanen brukes som et verdipremiss og en selvstendig begrunnelse som ikke trenger ytterligere underbygging. Referansen til kommuneplanen brukes både som begrensende og som rettighetsgivende. Forslagstillerne mener for eksempel at kommuneplanen gir dem en *rett* til å bygge boliger på hele arealet. Når det kommer til bryggene, oppfatter imidlertid verken forslagstiller, politikere eller planadministrasjonen kommuneplanen som forpliktende.

Diskurser medfører ofte eksklusjoner av ytringer som ikke passer inn i diskursen. I denne plansaken er det mange ulike grunneiere som sammen er forslagstillere, og begrensningene i byggeområdet har særlig betydning for den ene, forteller nabo C. Han får en i stedet for tre tomter på sitt areal. Med referanse til likhetsprinsippet mener Nabo C at også denne grunneieren burde fått utnyttet hele sitt areal. Dette forholdet er ikke diskutert i sakens skriftlige materiale, men har kanskje spilt en rolle i de muntlige diskusjonene og den politiske prosessen. Rent planfaglig er ikke dette et anerkjent argument og det hører ikke hjemme i planfagdiskursen. Det kan likevel ha vekt politisk.

Planadministrasjonen er med sin fagkompetanse på feltet hovedforvalter av planfagdiskursen, og politikere i planutvalget lar i første runde administrasjonens vurderinger

vinne frem når de foreslår endringer i første gangsbehandling av planutkastet. Når forslagstillerne går imot planadministrasjonen, mobiliserer planadministrasjonen flere argumenter fra planfagdiskursen. Ut fra sakens gang, hvor politikerne velger å støtte forslagstillerne, ser det ut til at administrasjonens autoritet på dette enten ikke aksepteres, eller at andre krefter har veid tyngre. Plansjefen er i liten grad eksponent for planfagdiskursen når han har ordet i kommunestyremøtet, og han forklarer ikke representantene hvordan planen på flere punkter ikke er i tråd med kommuneplanen.

Planfagdiskursen er særlig sentral i de tidlige fasene, men når det kommer til kommunestyrets behandling av saken er det en selvstyrediskurs som blir dominerende og plansjefen vegrer seg mot å utfordre dette. Det er ingen *diskusjon* om hvorvidt reguleringsplanen er i tråd med kommuneplanen. Ingen protesterer på konklusjonen om at planen som helhet er i tråd med kommuneplanen. Tvert i mot gjentas denne oppfatningen av politikere fra i alt tre forskjellige politiske partier. Dette er overaskende særlig når det gjelder bryggene som ligger i et område i sjøen som *ikke* er avsatt til den type aktivitet i kommuneplanen.

Forestillingen om at planen er i tråd med kommuneplanen er det overordnede situasjonspremisset som brukes som begrunnelse

for at planen skal godkjennes. Gitt et slikt situasjonspremiss, vil et normativt premiss om selvstyre føre til en aksept av planen.

Siste ord fra en politiker i kommunestyret lyder:

Men jeg vil si det at dette er faktisk en prinsipp sak, og den er veldig viktig. Når denne går til departementet for avgjørelse så vil den danne en presedens for om en arealplan i en kommune virkelig betyr noe som helst. Så vi gjør egentlig et veldig viktig vedtak.

Den behandlede reguleringsplanen blir opphøyet til et symbol på kommunens arealplans betydning.

8. Konklusjon

I analysen har jeg gjennom en diskursanalytisk tilnærming vist hvordan virkelighetsbeskrivelser inngår i argumentasjonen til aktørene i en reguleringsprosess for å danne premisser for de beslutningene som skal fattes. Forståelsen av reguleringsplanen som i samsvarende med kommuneplanen, er det virkelighetsbildet som til slutt blir definerende og avgjørende for kommunestyrets beslutning. Med en slik virkelighetsoppfatning ble alle motargumenter skjøvet til side, og Fylkesmannens legitimitet som overordnet instans ble underminert.

Jeg mener å finne tre samtidige grunnleggende perspektiver på det primære denne reguleringsprosessen skal ivareta (med tilhørende ulike argumentasjon):

- Planfagdiskursen – beslutningen skal være i tråd med overordnede planer, lover, bestemmelser og prosedyrer.
- Selvstyrediskursen – beslutningen skal gjøres av de lokale politikerne basert på deres forståelse av saken og skjønn.
- Vernediskursen – beslutningen skal ivareta de vesentlige natur- og friluftshensynene

Analysen viser at planfagdiskursen er den mest fremtredende i den kommunale prosessen frem til politisk avgjørelse, og at den domineres av planadministrasjonen. Flere for-

søk på å trekke inn argumenter blir avvist ved hjelp av den, og argumenter som ikke oppfattes som legitime i den uteblir. Når det kommer til endelig politisk vedtak, er det imidlertid en selvstyrediskurs som får gjennomslag. Det er et iøynefallende brudd mellom argumentasjonen i prosessen frem til politisk avgjørelse og i politikernes beslutning. Politikerne ser ut til å være frikoblet fra argumentasjonen som er ført tidligere i prosessen og som er normativt knyttet til planfagdiskursen. Deres beslutning er formelt sett legitim fordi kommunestyret har beslutningskompetansen (beslutningsretten), men den er ikke nødvendigvis rettfærdiggjort. Beslutningens egentlige fundament er fremstår som uklare og er utilgjengelige fordi de ikke finnes i sakens skriftlige produkter.

Funnene i analysen fremkommer gjennom en åpen og induktivt orientert diskursanalytisk tilnærming. Andre metoder ville ikke frembrakt den samme innsikten om hvilke strukturer argumentasjonen er knyttet til. En eksplorerende og dyptgående analyse av det språklige avdekker sammenhenger som ikke nødvendigvis er erkjent i forkant og derfor ikke kan være gjenstand for hypotesedannelser eller andre former for deduktiv analyse.

Hva indikerer så analysen om hvordan miljø- og friluftsverdiene er ivarettet i den lokale planleggingen? Spørsmålet om vern adresseres i liten grad, og en vernediskurs får ikke plass. Planadministrasjonen, som ivaretar noen av vernehensynene, har en fremtredende rolle i de første fasene, men i den politiske beslutningsprosessen blir deres rolle passiv. Sivilsamfunnsaktører, som for eksempel friluftsansjoner, har adgang til denne arenaen, men disse deltar erfaringsmessig sjeldent og heller ikke her. Caset indikerer at miljø- og naturverdiene kan være svakt representert i beslutningsprosessen på det kommunale plan i dag.

Det er en utbredt oppfatning at en viktig grunn til at sivilsamfunnet har lite innflytelse i regulerings- og planprosesser er at de kommer inn på *et for sent stadium* (Hansen 2013; Nyseth 2011; Røsnes 2005; Schmidt et al. 2011; Scott et al. 2007). En implisitt konsekvens av denne forståelsen er at deres innflytelse vil øke hvis sivilsamfunnet blir truk-

ket inn tidligere i planprosessen. Dette er kanskje ikke tilstrekkelig. Studien viser at det ikke bare handler om *når* et hensyn målbæres, men *hvem* som målbærer det og hvordan hensynet videreføres i prosessen. Nabo A påpekte at et båtanlegg ikke var i tråd med kommuneplanen, men innspillet ble ikke kommentert og tatt inn på agendaen.

Analysen viser at selv om sivilsamfunnsaktører har en formell status i plansystemet, klarer å komme på banen på et tidlig tidspunkt, og fremfører argumenter i tråd med planfagdiskursen, blir deres stemme ikke nødvendigvis hørt.

Litteratur

- Adger, W.N., Benjaminsen, T.A., Brown, K. & Svarstad, H. (2001). Advancing a Political Ecology of Global Environmental Discourses. *Development and Change*, 32 (4): 681–715.
- Doulton, H. & Brown, K. (2009). Ten years to prevent catastrophe?: Discourses of climate change and international development in the UK press. *Global Environmental Change*, 19 (2): 191–202.
- Dryzek, J.S. (1997). *The politics of the earth: Environmental discourses*. Oxford University Press.
- Fairclough, I. & Fairclough, N. (2012). *Political discourse analysis*: Routledge. 266 s. pp.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing discourse: textual analysis for social research*. London: Routledge. VI, 270 s., ill. pp.
- Falleth, E.I. & Saglie, I.-L. (2012). Plan- og bygningslovgivningen – mellom demokrati og effektivitet. *Kart og plan* (4).
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press. XI, 266 s. pp.
- Hajer, M.A. (1995). *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press. XI, 332 s. pp.
- Hanssen, G.S. (2013). *Negotiating Urban Space: Challenges of Legitimacy in Market-Oriented Urban Planning*. PhD. Faculty of Social Sciences, University of Oslo: University of Oslo, Scandinavian Political Studies.
- Jacobs, K. (2006). Discourse Analysis and its Utility for Urban Policy Research. *Urban Policy and Research*, 24 (1): 39–52.
- Jørgensen, M.W. & Phillips, L. (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag. 216 s., fig. pp.
- LOV 1985-06-14 nr. 77. *Plan og bygningsloven*.
- LOV 2008-06-27 nr. 71. *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*.
- Lund-Iversen, M., Hofstad, H. & Winsvold, M. (2013). Innsigelser etter plan- og bygningsloven. *NIBR-rapport*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. 70 s., ill. pp.
- Nyseth, T. (2011). The Tromsø Experiment: Opening up for the unknown. *Town Planning Review*, 82 (5): 573–593.
- Rodela, R. (2012). Advancing the deliberative turn in natural resource management: An analysis of discourses on the use of local resources. *Journal of Environmental Management*, 96 (1): 26–34.
- Røsnes, A.E. (2005). Regulatory power, network tools and market behaviour: Transforming practices in Norwegian urban planning. *Planning Theory & Practice*, 6 (1): 35–51.
- Schmidt, L., Guttu, J. & Knudtson, L.C. (2011). Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune. *NIBR-rapport*, 2011: 1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. 176 s., ill. pp.
- Scott, M., Russell, P. & Redmond, D. (2007). Active citizenship, civil society and managing spatial change in the ruralurban fringe. *Policy & Politics*, 35 (1): 163–190.
- Sharp, L. & Richardson, T. (2001). Reflections on Foucauldian discourse analysis in planning and environmental policy research. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 3 (3): 193–209.
- Stokke, K.B., Skår, M., Omland, A., Vindenes, E. & Skogheim, R. (2008). Hvorfor fortsetter nedbyggingen av bynære strandsone? *Utmark – tidskrift for utmarksforskning* (2).
- Svarstad, H., Petersen, L.K., Rothman, D., Siepel, H. & Wätzold, F. (2008). Discursive biases of the environmental research framework DPSIR. *Land Use Policy*, 25 (1): 116–125.
- Wetherell, M., Taylor, S. & Yates, S.J. (eds). (2001). *Discourse theory and practice: a reader*. London: Sage. IX, 406 s. pp.

Tekst 2

Meningsbrytninger og involvering i planprosesser i et demokratiperspektiv

Lillin Cathrine Knudtson

De foregående kapitlene omhandlet blant annet forholdet mellom utbyggere og kommunen. I dette kapitlet skal spørsmålet om involvering og meningsbrytning for sivilsamfunnet belyses ut fra ulike *demokratiforståelser* og knyttes til dagens *formelle lovbestemmelser*. Sosial bærekraft innebærer demokratisk forankring av beslutninger, men hvor inkluderende må prosessene være for å oppfattes som demokratisk legitime, gitt ulike normative oppfatninger av demokrati?

I kapittel 2 blir det beskrevet hvordan den markeds- og nettverksorienterte styringslogikken griper om seg i planlegging. Disse institusjonelle (hoved)maktstrukturene blir beskrevet som en empirisk realitet, hvor det er forhandlinger mellom aktører med kontroll over ulike ressurser (kommune og eiendomsbesitter/utbygger) som sammen med markedskreftene er det dominerende. Samtidig finnes det en praksis og et normativt ideal som peker i en annen retning, hvor innbyggernes involvering ses både som nødvendig legitimering og som bidrag til bedre planer. Jeg skal i det følgende utdype legitimeringsaspektet gjennom en typologisering av former for involvering.

Etter en overordnet beskrivelse av konfliktdimensjoner i planlegging vil jeg skissere to ulike hovedtradisjoner i demokratiteori og forankre tre avgrensede handlingstyper – forhandlinger, rettighetshevdning og deliberasjon – i disse. Handlingstypene favner ulike former for kontakt mellom innbyggere og andre aktører i politiske prosesser. Med utgangspunkt i lovtekst og forarbeider, hvor det er begrepet *medvirkning* som brukes, vil jeg diskutere hvilken plass de tre handlingstypene kan gis i planprosesser.

I en planprosess er det den kommunale planleggerens oppgave å vurdere hvilke former for involvering av sivilsamfunnet loven krever, og i den konkrete planprosessen sørge for at det nødvendige, og ønskelige, gjennomføres. Teksten vil vise at lovgivningen *krever* lite, men likevel åpner for ulike typer involvering, kanskje mer enn det kommunene tradisjonelt forventer fra private forslagstillere eller selv legger til rette for.

Konfliktdimensjoner og meningsbrytninger i planprosesser

Planprosesser handler ofte om endringer. Selv i saker der det er stor enighet, må ulike sider ved potensielle endringer løftes fram og vurderes for deretter å avklares. Dette innebærer så godt som alltid at planprosesser er arenaer for informasjonsutveksling og meningsbrytning mellom ulike aktører og/eller grupper av aktører. Aktørenes uenigheter og ulike ønsker for planresultatet og planprosessen springer i hovedsak ut av følgende forhold (og kombinasjon av forhold): utilstrekkelig kunnskap, ulike roller/ståsteder i prosessen med påfølgende ulike interesser, ulik forståelse av hvilke normative trekk prosessen bør ha, og utilstrekkelige diskursive og kommunikasjonsmessige ressurser (prosessuelt og språklig). I det første punktet ligger kjernen av hva en planprosess skal forsøke å *unngå*. Det er en felles interesse blant aktørene i prosessen at kunnskapsgrunnlaget blir tilstrekkelig, og at man unngår uheldige resultater basert på mangelfull kunnskap.

Motsetninger i materielle interesser vil svært ofte være tilstede i planprosesser. Særlig i reguleringsprosesser, hvor endringsforslag gis et konkret innhold med for eksempel bygningshøyder og nye trafikkåre, kan utfallet gi store økonomiske gevinster for noen (som utbyggerne), mens andre får ulemper eller fall i verdi på sin eiendom/bolig. Den kommunale planadministrasjonen skal representere kommunens interesser og ivareta den planfaglige ekspertisen.

Ulik *normativ prosessforståelse*, det vil si ulike meninger om hva som gjør prosesser legitime, er ikke like anerkjent som underliggende premisser i planprosesser, og jeg skal derfor gå nærmere inn på dette i kapittelet. Jeg utdyper ulike syn på hva kjernen i demokratiske prosesser er og hva demokrati i planlegging kan innebære. Innsikt i hovedskillelinjer i demokratiteori kan kaste lys over hvordan ulike aktører forstår involvering av sivilsamfunnet i planlegging og hvor legitim deres deltakelse er. Jeg vil vise at forhandlinger, rettighetshevding og deliberasjon som tilnærming kan sies å springe ut av ulike forståelser av demokrati og av formålet med meningsbrytningene.

At innbyggere med ulik alder, kjønn og sosioøkonomisk og kulturell bakgrunn kan ha ulike ressurser til å se hvilke verdier som står på spill, manøvrere i politiske prosesser og nå igjennom, er en velkjent innsikt fra samfunnsvitenskapen (se f.eks. Frønes og Kjølørød 2010, Kuhnle 1992, Martinussen 2003, Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000). Muligheter til å formidle synspunkter og forsvare egne interesser ut fra kjennskap til språkkoder og prosedyrer, er også ulikt fordelt. Slike forhold er det imidlertid ikke plass til å gå nærmere inn på her.

Ulike teorier om og forståelser av demokrati

Det finnes ulike tilnærminger til klassifiseringer og beskrivelser av ulike typer av politisk teori og demokratiteori. For eksempel skiller det mellom empirisk-deskriptive teorier versus normative. De deskriptive søker å beskrive samfunnet slik vi ser det i

dag, mens de normative reflekterer over hvordan noe bør være. I praksis vil det ikke alltid være et skarpt skille. Det kan heller fortone seg som at de ulike teoriene har tyngdepunkt på det normative eller på det deskriptive. Dette kapittelet tar utgangspunkt i en normativ vinkling. Et hovedskille innen normativ demokratiteori har tradisjonelt gått mellom såkalt *liberal* eller liberalistisk og *republikansk* demokratiforståelse og -tradisjon. Mens den førstnevnte vektlegger avstemning og representasjon, er kjernen i den neste deltakelse, diskusjon og en søken etter det beste for fellesskapet (Eriksen og Weigård 1999:151). Mens en kjerne i den liberalistiske er individets rettigheter, er det sosiale fellesskapet det primære i en republikansk. De to bygger på grunnleggende motstående forståelser av menneske og samfunn (Gutmann og Thompson 2009:126).

De ulike tradisjonene tegnes i det følgende med bred penn. Ønsket er å gi noen knagger man kan henge refleksjoner om demokratisk legitimitet på.

Liberalistisk demokratitradisjon, rettsikkerhet og forhandlinger

Eriksen og Weigård beskriver den liberale forståelsen slik:

I den liberale og pluralistiske teoritradisjon anses demokratisk legitimitet å springe ut av individenes private og hemmelige stemmegivning. Politikk dreier seg om å finne kompromisser mellom konkurrerende, private interesser ved hjelp av formelle votersarrangementer. Det er stemmeretten som viser hvordan kollektive beslutninger henger sammen med enkeltindividenes valg. I denne tradisjonen omtales gjerne vår demokratiform som et *flertallsstyre* (Eriksen og Weigård 1999:151).

Historisk stammer tradisjonen fra opplysningstiden og etablering av liberalismen. Den kan ses som en reaksjon på en tid da kongen hadde stor makt og føydalsamfunnets hierarki fremdeles begrenset mulighetene for alle andre enn eliten. Merkantilismens økonomiske virkemidler omfattet monopol og særrettigheter. Grunntanken i liberalismen, hvor alle individer skal ha samme religiøse, politiske og økonomiske rettigheter, kan sies å innebære en overføring av makt til folket. Thomas Hobbes og John Locke la på 1600-tallet grunnlaget for retningen som politisk filosofi, mens Adam Smith konkretiserte de økonomiske sidene i hovedverket «Nasjonenes velstand» fra 1776 (Smith 2007). Innbyggerne skal ha frihet til å drive sin virksomhet uten innblanding fra det statlige nivå, og eiendomsretten, med rett til å bestemme over egen grunn, er en svært sentral verdi og rettighet. Kjernen i denne tankegangen er at individene har frihet til å ivareta det som er i deres egen interesse på en arena av likeverdige aktører som gjør det samme. Retningen betegnes også som konkurransedemokratiet (Aardal 2002, Martinussen 2003, NOU 2006:7).

Slik denne tradisjonen har fått form gjennom historien, har imidlertid innbyggerne, i en maktsammenheng, fått en relativt perifer plass som *stemmegivere* i valg av representanter. En innflytelsesrik teoretiker på feltet er Joseph Schumpeter som med sin bok «Capitalism, Socialism and Democracy» (1942) framholdt at demokrati er en politisk metode, en institusjonell konstruksjon for å treffe beslutninger. Hans forståelse av demokrati var knyttet til folkets deltakelse ved stemmegivning,

hvor representantene kjemper for å få tillit til å ta beslutninger på folkets vegne (se Fishkin 2011, Pateman 1970:3–4). Det er dette som vi kjenner som det representative demokrati, og som er kjernen i vårt system per i dag. Man kan si at partiene konkurrerer om velgerne for å kunne styre relativt uforstyrret over en gitt periode. Innenfor en slik forståelse vil en flertallsbeslutning tatt av de valgte politikere per definisjon være demokratisk og legitim. Lovverket og anerkjennelse av grunnleggende menneskerettigheter skal samtidig sikre enkeltindivider mot urimelige overgrep og majoritetens tyranni.

Politiske avveiiinger og beslutninger er tradisjonelt fundert i de partiene som politikere er forankret i, men politikk blir i en slik ramme også sett på som en prosess der aktørene presser på for å sikre seg selv mest mulig av tilgjengelige ressurser. Dette ses som en legitim kamp for egeninteresser, og gjenvalg ved neste korsvei er politikernes hovedgrunn for å imøtekomme ønsker fra befolkningen.

På 1950–1960-tallet ble retningen supplert av teoretikere som mente at interesseorganisasjoner hadde en legitim og nødvendig demokratisk rolle til å representere innbyggerne og motvirke en uheldig maktkonsentrasjon. Kontakten mellom organisasjonene og politikere foregår i denne modellen som forhandlinger på avgrensede arenaer (Henecke og Khan 2002:11–12).

Trekker vi den liberalistiske forståelsen av demokratiske prosesser over til arealplanlegging, blir følgende faktorer særlig viktige for en planprosess' legitimitet:

- Det er demokratisk valgte politikere som tar avgjørelsene om planresultatet basert på sin legitime makt.
- Eiendomsutviklere/grunneiere har eiendomsrett og bør bestemme hva som skal skje på egen eiendom.
- Statlige aktører og kommunen har legitim rett til å ivareta samfunnets behov ut fra generelle rammer, og kommunen har en posisjon til å forhandle med utviklere.
- Interesseorganisasjoner gis mulighet til å komme med innspill.
- Andre aktører som for eksempel næringsdrivende og naboer/beboere, har rett til å protestere på inngrep så langt dette har betydning for *verdien* og bruken av egen eiendom.

Selv om det foregår diskusjoner i møtene mellom ulike aktører, er ikke diskusjonen en sentral prosessverdi, og beslutningenes legitimitet hviler ikke på argumentasjonen. Det sentrale er at politikere står til ansvar for sine beslutninger ved neste valg. De har derfor egeninteresse av å kjenne til eventuell motstand i valgkretsen mot planforslag fordi det vil kunne ha betydning for gjenvalg.

Forhandlinger kan defineres som en handlingsform der (minst) to parter har kontroll over noe den andre er interessert i, og hvor de begge ser seg tjent med å komme til enighet om veien videre. Det er en samhandlingsform og handlingstype som dominerer i beslutningsprosesser innenfor en liberal modell. Kun aktører som har en form for makt eller ressurs som andre er interessert i, har en naturlig plass i forhandlinger.

Man forhandler for å ivareta egne interesser, og derfor må interessene klargjøres i forkant av forhandlingene, understreker Jon Rognes i sin lærebok om forhandlinger (Rognes 2008). Dette avspeiler det liberalistiske grunnsynet om at ens interesser, og derfor det man er ute etter å realisere, er noe som er gitt på forhånd.

I tillegg til forhandlinger er *rettighetshevding* en legitim handlingstype innenfor en liberal demokratimodell. Særlig er respekt for privat eiendomsrett en sentral verdi. Berørte eiendomsbesittere, som naboer, er vanligvis ikke i en posisjon til å forhandle, men de kan hevde sine interesser. Politikernes rolle er å avveie ulike interesser og hensyn, og så lenge prosedyrekrav er oppfylt, anses beslutningene å være legitime fordi de tas av den demokratisk valgte enheten.

Samtidig, og forut for, en liberal demokratioppfatning, har det også eksistert en såkalt republikansk retning. Denne har i nyere tid forlengelser i blant annet en kommunitaristisk, en deltakerdemokratisk og en deliberativ retning, hvorav de to sistnevnte er mest relevante i denne sammenheng.

Tradisjonell republikansk demokratitradisjon

Den republikanske forståelsen av politikk knyttes gjerne til Aristoteles og den italienske renessansen (Eriksen og Weigård 1999:158). Samfunnet anses *ikke* å bestå av interessehavere, men av borgere som søker å finne gode svar på felles utfordringer. I forlengelsen av det blir politikk forstått som en normativ aktivitet, hvor innbyggerne plikter å sette seg inn i ulike forhold og diskutere dem for å finne fram til et resultat som alle kan enes om eller akseptere. Statens grunnlag skal dermed være den felles vilje og ikke makt i tråd med Jean-Jacques Rousseau forestilling om allmennviljen (Rousseau og Gourevitch 1997).

Flertallsbeslutninger blir i denne forståelsen ikke automatisk legitime selv om majoriteten støtter dem. De må hvile på moralsk legitime begrunnelser som knyttes til hva som er best for samfunnet som helhet. Verdivalg blir det sentrale. I den republikanske tradisjonen skal konflikter løses og mål defineres ut fra en felles verdi- og normbasis med grunnlag i kulturarv og solidaritet. Og nettopp her ligger et av denne forståelsens grunnleggende problem: forutsetningen om en felles verdi- og normbasis og kulturarv. I vår tid er det åpenbart at det finnes ulikheter i kulturarv og verdisyn som utfordrer fundamentet denne retningen bygger på. Subkulturer, minoriteter og annerledes tenkende vil gjøre det umulig å finne fram til et utgangspunkt med felles normbasis.

James Fishkin karakteriserer den historiske varianten av denne tradisjonen som elitedeliberasjon fordi det i tradisjonens opprinnelige form kun var eliten som hadde adgang til diskusjonsarenaene og i realiteten skulle finne fram til de gode løsningene (Fishkin 2011:99–110). Denne demokratiforståelsen favner ikke strukturer som organiserte interesser, partier og de formelle politiske beslutningsorganene med valgte representanter som vi har i dagens demokratier. Slike former framstår som illegitime i en rendyrket republikansk politikkforståelse (Eriksen og Weigård 1999:161–2).

I forlengelsen av den republikanske tradisjonen er det de senere tiårene kommet flere retninger som søker å ivareta idealene om deltakelse og deliberasjon *innenfor*

hovedstrukturen av et representativt demokrati med valgte representanter. Disse står i noen grad mot hverandre ved at noen vektlegger deltakelse som det primære, mens andre legger hovedvekten på meningsutvekslingen (Pateman 2012:8).

Den deltakerdemokratiske retningens hovedbudskap er at bred deltakelse er helt nødvendig for legitimitet, men den legger også særlig vekt på læringsaspektet ved å delta i ulike demokratiske prosesser. Innflytelse og medbestemmelse er målet i retningen. I sin ytterligste konsekvens innebærer den at beslutningsmakten bør overføres fra politisk valgte representative organer til alternative konstruksjoner av lokalt forankrede grupper som berøres av beslutningene. En slik beslutningsstruktur er imidlertid ikke forenelig med norsk planlovgivning.

Også i den retningen som kan kalles den deliberative demokratimodell, er bred deltakelse sentralt, men resultatet og hvordan det er forankret i allment anerkjennbare begrunnelser, er et enda mer avgjørende aspekt. Retningen betegnes tidvis som samtaledemokratiet (Aardal 2002, Martinussen 2003).

Deliberativ demokratitradisjon og deliberasjon

Begrepet «deliberativ» skal ha vært brukt om politiske diskusjoner allerede i 1489. Fra begynnelsen av 1900-tallet er det brukt omtrent som i dag, hvor en forutsetning for demokratisk legitimitet er at ingen i prinsippet skal ekskluderes fra diskusjonsarenaene, og at en beslutning følges av en begrunnelse (Gutmann og Thompson 2009:8-9). I nyere teori er Jürgen Habermas den særlig sentrale teoretikeren (ibid.:9).

Habermas tar til orde for en demokratimodell som inkluderer elementer av både liberal og republikansk tradisjon samtidig som han vil unngå deres svakheter. Hans svar er en diskursteoretisk deliberativ demokratimodell (Eriksen og Weigård 1999). Modellen bygger på hans teori om kommunikativ rasjonalitet, og bidrar dermed med et handlingsteoretisk mikrofundament for deliberative teorier om politikk (ibid.:164). En kjerne i den kommunikative rasjonalitet er at slike (tale)handlinger begrunnes og forsvares med referanse til verdier som *ikke* baseres på egeninteresse. Han bygger på Austins typologi og den typen handling som er forståelsesorientert (Habermas 1984).

Habermas ser på og betegner politisk menings- og viljedannelse som en inter-subjektiv kommunikativ prosess (Eriksen og Weigård 1999:168). Gjennom en slik prosess er det mulig å komme fram til en rasjonalitet som er kommunikativ heller enn instrumentell (hvor den instrumentelle handler om å realisere egeninteresser). Kommunikativ rasjonalitet innebærer at handlinger eller forslag skal begrunnes og forsvares slik at de vinner generell tilslutning, og at de *ikke* baserer seg på egeninteresse. Sentralt i teorien er at man kan finne fram til enighet/konsensus om legitime løsninger på normative konflikter når beslutningene begrunnes med resultater som uavhengige og likeverdige mennesker ser kvaliteter ved. Prosedyrene skal sikre en prosess som *muliggjør* rasjonalitet. Det er imidlertid ikke gitt at man *oppnår* en slik kommunikativ rasjonalitet og enighet.

Habermas' teori er kritisert blant annet for å være urealistisk og for å tilsløre de strukturelle maktulikhetene som mange mener gjennomsyrrer samfunnet. Særlig er kritikken rettet mot målet om enighet/konsensus (se f.eks. Mouffe 2000).

I planlegging hvor beslutninger skal fattes, blir spørsmålet om grunnlaget for avgjørelsen skal være diskusjon eller avstemning. I den liberale tradisjonen ses preferanser på som gitt, og avstemning er derfor legitimt, mens i den deliberative tilnærmingen åpnes det for at preferanser kan endres gjennom dialog, og det må derfor tilrettelegges for diskusjoner. En kjerne er at beslutninger må begrunnes offentlig (Bohman og Richardson 2009). Trekker vi den deliberative demokratiforståelsen over til planlegging, blir følgende faktorer særlig viktige for planprosessens demokratiske legitimitet:

- Alle som berøres av et plantiltak, får mulighet til å delta i diskusjons- og beslutningsprosessen.
- Sivilsamfunnet får en rolle som produsenter av kunnskap, argumenter og begrunnelser.
- Forslag begrunnes, og innspill får en respons slik at det framkommer en *meningsutveksling*
- Målet med diskusjoner og meningsutvekslinger er å forstå de andres beveggrunner og å kunne se nye løsninger gjennom større forståelse av sakskomplekset.
- Det tilstrebes å finne løsninger som kan forsvares ut fra at de totalt sett er bedre enn andre.

Det sentrale i prosessene blir potensialet i meningsbrytningen – at man gjennom diskusjon med innsikt og gjensidig forståelse som mål kan finne fram til den løsningen som best møter det samlede behovet. Politikernes rolle er å konkludere og ta beslutningen om hva som samlet sett blir den beste løsningen.

Setter vi de to demokratimodellene opp mot hverandre på forskjellige sentrale dimensjoner, får vi følgende oversiktstabell:

Tabell 7.1 Oversiktstabell, delvis basert på Eriksen og Weigård (1999).

Demokratimodell	Liberal/liberalistisk	Deliberativ
Rettfærdig behandling	Når interesser og preferanser likebehandles gjennom valg og avstemning der alle stemmer er like mye verdt = aggregering	Når den politiske maktutøvelsen rettfærdiggjøres gjennom begrunnelser som kan anerkjennes av alle = deliberasjon
Demokratiske kjernevaliteter	Avstemning og representasjon	Deltakelse og diskusjon
Drivkraft i politiske prosesser	Kamp mellom konkurrerende interesser	Innbyggere engasjert i kollektivets anliggender
Viktigste verdier	Rettheter og rettfærdighet	Det felles beste
Handling	Retthetshending og forhandlinger	Argumentasjon og gjensidig forståelse

Demokrati, medvirkning og handlingstypene i norsk planlovgivning

Planlovgivningen i Norge beskriver tre plantyper på kommunenivå: strategiplan, kommuneplan og reguleringsplan (områdereguleringer og detaljreguleringer). Ulike former for demokratisk deltakelse kan gjennomføres i tilknytning til hver av disse, og dette er i noen grad også innarbeidet i lovverket.

Verken forhandlinger, rettighetshevding eller deliberasjon er begreper som inngår i plan- og bygningsloven (PBL 2008), mens begrepet *medvirkning* er brukt i relativt stor utstrekning. Begrepet demokrati finnes heller ikke i lovteksten, men derimot i forarbeidene og i lovkommentaren som utdypes loven. I mandatet til planlovutvalget, som skulle gi innspill til ny lov, het det blant annet at «planleggingen skal være helhetlig, demokratisk og desentralisert, og sikre informasjon, innsyn og offentlighet slik at alle som blir berørt skal kunne delta i planprosessen» (NOU 2003:14 s. 356). I tråd med mandatet foreslo utvalget å presisere i selve loven (i § 1-4) at planleggingen skal være demokratisk og at «alle berørte interesser og myndigheter, og allmennheten, skal sikres mulighet til medvirkning og innflytelse» (NOU 2003:14 s. 12).

Formuleringen i NOU-en konkretiserer at demokrati innebærer innflytelse også for allmennheten. I det senere forslaget til lov i odelstingsproposisjonen er verken «demokrati» eller «innflytelse» inkludert i noen bestemmelse. Intensjonen om demokrati er beholdt i den utdypende teksten om formålsbestemmelsen, hvor det heter at bestemmelsen er «en sikkerhet for at loven – og virksomheten i medhold av den – skal bidra til åpenhet, informasjon og grunnleggende demokratiske prosesser i areal- og byggesaksforvaltningen» (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008):61). Elementet av innflytelse er imidlertid utelatt. En tolkning av disse tekstlige endringene fra det opprinnelige forslaget i NOU-en kan være at det har vært departement og lovgivers intensjon å gjøre selve loven noe mindre forpliktende.

Departementets lovkommentar, som ikke er en rettskilde til å *tolke* loven, men som peker mot en praksis, inkluderer også hensyn til demokratiske verdier:

Enkelte særlige hensyn er framhevet. Det gjelder grunnleggende demokratiske prinsipper som åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning, både for private og myndigheter. Planlegging og byggesaksbehandling skal sikre demokrati og medvirkning slik at alle som blir berørt, skal kunne delta og få mulighet til å uttale seg. Åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning i nødvendig utstrekning er ment å være vesentlige elementer både ved plan- og byggesaksbehandling etter loven. Dette er i samsvar med grunnleggende demokratiske og rettssikkerhetsmessige prinsipper (Miljøverndepartementet 2009:6).

Teksten knesetter et demokratisk prinsipp som innebærer at «alle som blir berørt skal kunne delta og få mulighet til å uttale seg». Dette peker både mot en rettighetshevding og en deliberativ arena knyttet til det «å uttale seg», mens det deltakerdemokratiske prinsippet om innflytelse som NOU-en inkluderte, er utelatt.

Hensynet til *kvaliteten* på planresultatet ble også vektlagt i det tidlige forarbeidet, som begrunnelse for medvirkning:

Lovens formål krever aktiv medvirkning fra befolkningen i planleggingen. Dette er nødvendig for å få gode resultater av planleggingen. Bare ved en mest mulig fullstendig informasjon om behov, oppgaver, verdier og interesser på eller i et planområde, kan samfunnet løse sine mange oppgaver og utnytte sine ressurser på en måte som både er rettferdig for den enkelte og samfunnsøkonomisk effektiv (NOU 2003:14 s. 251).

Et ønske om et godt resultat kan ses som å være i tråd med både et liberalt og deliberativt demokratiideal, mens det er særlig innen den deltakerdemokratiske og deliberative modellen at et bredt tilfang av informasjon ses som en forutsetning for et samfunnsmessig godt resultat.

Medvirkningsbegrepet i lovgivningen

PBL 2008 inkluderer medvirkning i lovens formålsparagraf § 1-1, hvor fjerde ledd fastsetter: «Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.»

Lovens hovedbestemmelse for medvirkning finnes i § 5-1 hvor enhver som fremmer planforslag, pålegges å legge til rette for medvirkning, og kommunen gis et ansvar for å påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private. Bestemmelsen om medvirkning i den tidligere plan- og bygningsloven av 1985 (§ 16), var like mye rettet mot private som offentlige forslagstillere (NOU 2001:7 s. 99). I den nye loven ble derfor en allerede etablert intensjon videreført og tydeliggjort når forslagstiller ble pålagt en aktivitetsplikt knyttet til medvirkning.

Det er ikke utdypet nærmere verken i loven, i proposisjonen (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)) eller i veiledningen til loven (Miljøverndepartementet 2009) hva begrepet «medvirkning» innebærer konseptuelt. I den første utredningen til planlovutvalget gikk man noe nærmere inn i hva gode planprosesser vil være, og hva man legger i medvirkning, og konkretiserte at «med medvirkning menes enkeltpersoners og gruppers rett til å kunne delta i og påvirke beslutningsprosesser. Medvirkning betyr at innbyggerne i et samfunn er med på selv å planlegge sin framtid.» (NOU 2001:7 s. 98). Denne forståelsen finner vi igjen i den senere veilederen til loven hvor medvirkning er spesifisert som «enkeltpersoners og gruppers rett til å kunne delta i, og påvirke» prosessene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b:8).

Her er begrepet knyttet til deltakelse fra sivilsamfunnet, og det omfatter et element av å *påvirke*. Sivilsamfunnets påvirkning er imidlertid ikke spesifisert eller innarbeidet på annen måte i noen lovbestemmelse.

Utvalget skrev om den da gjeldende loven at «bestemmelsen om medvirkning er noe uklar» (NOU 2001:7 s. 98). Det kan synes som om uklarhet i tilknytning til medvirkning er videreført i den nye loven fordi begrepet ikke blir definert og fordi det favner svært vidt. Medvirkningsbegrepet brukes om både den kontakten

planansvarlig har med sivilsamfunn, òg den involveringen som skjer fra offentlige etater eller organer (jf. § 1-1).

I norsk planleggingslitteratur blir medvirkning vanligvis brukt om sivilsamfunnets deltakelse (se f.eks. Falleth og Hanssen, 2012, Falleth mfl. 2008, Schmidt mfl. 2011, Wøhni 2007). I engelskspråklig litteratur blir gjerne tilknytningen til sivilsamfunnets deltakelse spesifisert ved å kalle det «*public participation*». Eiendomsutviklere omtaler imidlertid innspillene fra alle typer aktører i høringsfasen, også offentlige myndigheter, som medvirkning. At de skal legge til rette for medvirkning, kan dermed forstås snevert som at de skal høre hva offentlige myndigheter forventer fra dem eller pålegger dem. Bestemmelsen peker derfor ikke entydig mot kontakt med sivilsamfunnet.

I merknader til lovutkastet i odelstingsproposisjonen brukes begrepet «reell medvirkning». Det sies at det skal iverksettes «aktive tiltak» for å få til den ønskede medvirkning, men uten at det er definert nærmere hva som menes med begrepene reell eller aktiv. Samtidig understrekes det at «de formelle skritt som beskrives i reglene om behandlingen av de enkelte plantypene er å anse som minstekrav til saksbehandling og medvirkning» (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008):189).

Når det gjelder praktiseringen av loven, er det derfor kravene i de enkelte bestemmelsene knyttet til hver plantype som er avgjørende, ikke formålsparagrafen, intensjonene eller begrunnelsene bak (ibid.:13).

Minimumskrav til medvirkning og de tre handlingstypene

Selv om innholdet i medvirkningsbegrepet ikke er konkretisert i plan- og bygningsloven, spesifiseres visse pålagte handlinger. Disse er tidvis referert til som lovens minimumskrav til medvirkning fra ikke-offentlige aktører (se f.eks. Falleth mfl. 2008, Wøhni 2007). Favner noen av disse lovpåleggene de handlingstypene vi identifiserte i gjennomgangen av demokratitradisjoner (forhandlinger, rettighetshevding og deliberasjon)?

For kommuneplaner (§ 11-12) og reguleringsplaner (§ 12-8) gjelder at berørte offentlige organer og andre interesserte skal *varsles* ved igangsetting av planarbeid. Videre skal melding om oppstart av planarbeid *kunngjøres* i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier. Ved planlegging på reguleringsnivå skal grunneiere, festere og rettighetshavere i planområdet samt naboer til planområdet *underrettes* direkte om planarbeidet. Alle disse nevnte aktivitetene er enveis informasjon om at en planaktivitet er startet opp. De utgjør en forutsetning for demokratisk deltakelse, men de *sikrer* ikke noen form for deltakelse. Informasjon gjør det mulig for innbyggere å hevde sine interesser i skriftlige innspill, men åpner verken for forhandlinger eller deliberasjon.

Ved utarbeiding av kommuneplan skal det utarbeides planprogram, og forslaget til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn (§ 11-13). Også forslag til kommuneplan og reguleringsplan er lovpålagt å sendes på høring. Høring innebærer at sivilsamfunnet har en mulighet til å sende inn skriftlige innspill slik som protester, betraktninger eller løsningsforslag. Det inviteres altså til

både rettighetshevdning og meningsytring, men det ledsages ikke av noe krav til forslagsstillers respons slik at det blir en meningsutveksling i form av forhandlinger eller deliberasjon.

Ved behandling av både kommuneplaner (§ 11-14) og reguleringsplaner (§ 12-12) kreves det at saksframstillingen viser hvordan innkomne uttalelser til planforslaget har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt ved vedtaket. Dette peker mot en deliberativ legitimering av prosessen og de innspillene som har kommet inn, ved at meninger og argumenter ses opp mot hverandre, og at valgt konklusjon (presumtivt) begrunnes. For reguleringsplaner innebærer kravet i teorien at man kan klage på et vedtak med henvisning til forvaltningsloven hvis ens innspill ikke er gjort rede for eller argumentene møtt eller tilbakevist. Hvor langt begrunnelsesplikten rekker, er imidlertid uvisst, og juridisk kommentarlitteratur gir ingen utdypende kommentarer og konkretisering av hva saksframstillingen skal inneholde (Innjord 2010, Tyrén 2010).

Det er i tilknytning til privatinitierte detaljreguleringer at lovbestemmelsene i noen grad peker mot forhandlinger. Loven krever (§ 12-8) at initiativtaker legger fram planspørsmålet i et møte med planmyndighetene. Disse kan da gi råd om hvordan planen bør utarbeides og bistå i arbeidet. Detaljregulering er oppfølginger av kommuneplanens arealdel, og kommunen vil vanligvis være interessert i at arealplanen realiseres. Det er dermed lagt et utgangspunkt for forhandlinger hvor privat forslagstiller/utbygger og kommune ønsker å komme fram til en avtale, og begge har noe å bidra med som den andre er interessert i. Sivilsamfunnet er imidlertid ikke deltakere i disse forhandlingene. Reguleringsplaner er klassifisert som enkeltvedtak i forvaltningsloven, og berørte parter har dermed klagerett. Vissheten om denne muligheten for at planprosessen trekker ut i tid hvis det klages, kan stimulere forslagstiller til å forhandle også med sivilsamfunnsaktører med klagerett.

En kommunal *planstrategi* er et hjelpemiddel for et nytt kommunestyre til å avklare hvilke planoppgaver kommunen skal prioritere i valgperioden for å møte kommunens behov (Miljøverndepartementet 2011). Ved utarbeiding av kommunal planstrategi er det ingen krav til medvirkning, men det står i § 10-1 at kommunen bør legge opp til bred medvirkning og *allmenn debatt* som grunnlag for behandlingen. Dette er det nærmeste man kommer at loven oppfordrer til en deliberativ aktivitet ved at det både oppfordres til debatt, dvs. meningsutveksling, og at debatten skal ha et videre publikum ved at den er allmenn.

Gjennomgangen ovenfor har vist at loven i all hovedsak sikrer informasjon til sivilsamfunnet. I tilknytning til handlingstypene forhandlinger og deliberasjon er det klart at det å bli informert er en *forutsetning* for å kunne spille inn for å forhandle eller drive meningsutveksling, men det gir ingen *forpliktelse* til slik involvering av innbyggerne. Selv om forarbeidene til loven og formålsbestemmelsene peker mot demokratisk deltakelse for sivilsamfunnet, er dette ikke operasjonalisert i loven. I realiteten er det opp til den enkelte kommune å konkretisere mer inkluderende prosesser hvis de ønsker det eller hvis innbyggerne/velgerne krever det.

Tidvis vil det i tillegg til den formelle planprosessen kunne oppstå demokratiske

prosesser med omfattende debatter i aviser, aksjoner eller direktekontakt mellom sivilsamfunn og politikere for å påvirke planer som engasjerer. Slikt engasjement har trekk av både deltakerdemokrati og deliberativt demokrati, men skjer langt fra i alle planprosesser.

Avslutning – deliberative og deltakerorienterte idealer i bygging av kompakt by

Gjennomgangen ovenfor har vist at norsk planlovgivning har elementer av intensjoner for bred demokratisk involvering av befolkningen og meningsutveksling i utvikling av arealer. Sterkest kommer dette til syne ved at formålsparagrafen til PBL2008 understreker både bærekraft, åpenhet og medvirkning. Imidlertid videreføres dette i liten grad i bestemmelsene som stiller konkrete krav i de ulike planprosessene. Ofte betyr det at direkte tilgrensende naboers eiendomsrettigheter har en viss rettsbeskyttelse, i tråd med liberal demokratiforståelse. Hvordan det øvrige sivilsamfunnets synspunkter og interesser skal spilles inn og eventuelt ha innflytelse, slik en deliberativ demokratiforståelse etterspør, er opp til prosessdriverne, enten det er private som har forslag til en detaljregulering, eller kommunen som har forslag til en område- eller kommuneplan.

Hvis toneangivende aktører i kommunen (enten det er politikere eller planadministrasjon) anser den demokratiske legitimiteten som ivaretatt ved at det er de folkevalgte politikerne som tar beslutningene, er det lite trolig at det legges opp til en deliberativ prosess hvor argumentasjonen møtes og ny innsikt kommer til syne. Realiteten kan bli rituelle øvelser der høringsinstituttet, og eventuelle folkemøter med mer eller mindre bred oppslutning, gjennomføres uten at målet med disse aktivitetene er ny forståelse eller demokratisk forankring.

Konklusjonen for kapitlet må være at de deliberative kvalitetene som demokratiteori målbringer, i begrenset grad kommer til syne i norske planlovgivning. Involvering av sivilsamfunnet består i hovedsak av at organiserte interesser informeres og inviteres til å spille inn, og at naboer kan ivareta sine eiendomsinteresser. Sikrer plansystemet vårt sosial bærekraft gjennom en bred nok demokratisk forankring av planbeslutninger? Svaret vil avhenge av ståstedet til den man spør. Spørsmålet kan med fordel ses i sammenheng med neste kapittels beskrivelser av hvordan medvirkning faktisk finner sted i den kompakte byutvikling.

Litteratur

- Aardal, Bernt (2002): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforl.
- Bohman, James og Henry S. Richardson (2009): «Liberalism, Deliberative Democracy, and “Reasons that All Can Accept”» *Journal of Political Philosophy*, 17(3), side 253-274
- Eriksen, Erik Oddvar og Jarle Weigård (1999): *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati : Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*. Bergen: Fagbokforl.
- Falleth, Eva og Hanssen, Gro Sandkjær. (2012): «Medvirkning i planlegging» I: Nils Aarsæther, Eva Falleth, Torill Nyseth & Ronny Kristiansen (red.), *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforl.
- Falleth, Eva Irene, Gro Sandkjær Hanssen og Inger-Lise Saglie (2008): Medvirkning i byplanlegging i Norge *NIBR-rapport 2008:37*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Fishkin, James S. (2011): *När folket talar: deliberativ demokrati og konsultation av allmänheten*. Göteborg: Daidalos.
- Frønes, Ivar og Lise Kjølsvold (red.) (2010): *Det Norske samfunn*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Gutmann, Amy og Dennis Thompson (2009): *Why deliberative democracy?* Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen (1984): *The theory of communicative action*. London: Heinemann.
- Henecke, Birgitta og Jamil Khan (2002): *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen*. Lund University.
- Innjord, Frode A. (2010): *Plan- og bygningsloven: med kommentarer*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kuhnle, Stein (1992): «Politikk» I: Else Øyen (red.), *Sosiologi og ulikhet: en innføringsbok*. Oslo: Universitetsforl.
- Martinussen, Willy (2003): «Demokrati og sosial ulikhet. Politisk deltakelse i Norge i etterkrigstida» *Sosiologisk tidsskrift*, 10, side 223-247.
- Miljøverndepartementet (2009): *Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet (2011): *Veileder. Kommunal planstrategi (T-1494)* Oslo: Miljøverndepartementet.
- Mouffe, Chantal (2000): *The democratic paradox*. New York: Verso.

- NOU 2001:7. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning*. Oslo: Miljøverndepartementet
- NOU 2003:14. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag*. Oslo: Miljøverndepartementet
- NOU 2006:7. *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet.
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008): *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Oslo: Regjeringen.
- Pateman, Carole (1970): *Participation and democratic theory*: Cambridge University Press.
- Pateman, Carole (2012): «Participatory democracy revisited» *Perspectives on Politics*, 10(01), side 7-19.
- Rognes, Jørn Kjell (2008): *Forhandlinger*. Oslo: Universitetsforl.
- Rousseau, Jean-Jacques og Victor Gourevitch (1997): *The social contract and other later political writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmidt, Lene, Jon Guttu og Lillin Cathrine Knudtzon (2011): *Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune NIBR-rapport 2011:1*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Schumpeter, Joseph A. (1942): *Capitalism, socialism, and democracy*. New York: Harper.
- Smith, Adam (2007): *The wealth of nations*. New York: Cosimo Classics
- Tyrén, Carl Wilhelm (2010): *Plan- og bygningsloven Kommentartutgave*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Wollebæk, Dag, Per Selle og Håkon Lorentzen (2000): *Frivillig innsats*. Bergen: Fagbokforl.
- Wøhni, Arthur (2007): «Virker medvirkning virkelig?» : evaluering av planmedvirkning i storbyene : sluttrapport» *Program for storbyrettet forskning*. Sandvika: Asplan Viak.

Tekst 3

Democratic theories and potential for influence for civil society in planning processes

1. Introduction

As the landscape convention bids countries to plan democratically, there is a need to decipher what democracy can imply. This chapter focuses on the place of civil society in four contemporary theoretical approaches to democracy, discussing the consequences of each for processes of land-use decisions.

Planning and design processes involve a spectrum of actors, with designers, (landscape) architects, real estate developers, public planners and politicians being core part-takers. They may agree in principle that a process should have democratic legitimacy, but may have diametrically different ideas of what that implies in practice. Elaborating on ideals for democracy may clarify the theoretical terrain and facilitate communication in a policy area with immanent contestations.

What does democracy imply? Following the Greek words *demos* (people) and *kratos* (ruling), this text centers around inclusion of civil society in planning processes: who are “the people”, and what do their “ruling” imply within each approach to democracy? I describe what potential each holds for inclusion of civil society at different stages of a planning process, distinguishing between liberal, participatory, deliberative and radical understandings of democracy. As the liberal (with its core role of the people being voting) is dominant in many western societies today, I demonstrate that the others represent alternative perspectives pointing to richer processes but in alternative ways at different stages. The participatory gives prevalence to local and direct power, preferably in initiating phases. The deliberative seeks construction of a best possible knowledge base through discursive representation as well as well reasoned solutions. The radical challenge the hegemonic power and seeks mobilization of marginalized voices.

The chapter starts with a short background on challenges for public participation followed by a review of the four approaches to democracy. The next section presents a model of 10 generic stages of a planning process, and discusses concrete and practical consequences on public inclusion depending on conceptions of democracy. The chapter concludes by highlighting implications of democratic models for public planners seeking stronger democratic legitimacy.

2. Challenges of participation as democratic inclusion

Over the last decades, the ambition of *public participation* has become a popular answer to a challenge of more democratic inclusion, and has made its way into appropriate legislation. So also in the European Landscape Convention, as article 5c bids each party:

“to establish procedures for the participation of the general public, local and regional authorities, and other parties with an interest in the definition and implementation of the landscape policies (...)” (CoE, 2000)

The associated Guidelines provides further ambitions and recommendations for public inclusion (Jones & Stenseke, 2011). Still, including phrases in legislation does not necessarily have large impacts in practice. Numerous texts problematize inclusiveness of actual planning processes related to different dimensions. Classical lines of exclusion are gender, social class, age, race and ethnicity. These are well recognized in democratic theory and may be labelled *external* as they concern how

people are kept outside political processes (Young, 2000:52-55). Exclusion can also be more subtle or *internal* as “they concern ways that people lack effective opportunity to influence the thinking of others even when they have access to fora and procedures of decision-making.” (ibid:55). Another version of this is *cognitive closure* as described by Hanssen and Saglie where the dominant discourses in planning exclude certain arguments, perspectives or understandings (Hanssen & Saglie, 2010).

On the planning arena, differences in power might follow difference in economic interests. Actors with economic interests in developments might oppose interference from civil society as it is seen as risk of prolonged decision-making processes and diminishing profit. Unintended shortcomings of participatory ambitions in planning are aptly summed up by Jean Hillier:

“The commitment to increase participation in planning practice has tended to overlook populist mobilization of public opinion, often favouring networks of articulate, middle-class property owners to the exclusion of the voices of the marginalized and of planning officers. In such instances, public involvement is ‘skewed’ and ‘public opinion’ distorted.” (Hillier, 2003:157)

Still, while acknowledging possible pitfalls of public participation, theoreticians and researchers keep promoting democratic inclusion in planning (Forester, 2009; Hillier, 2002; Jones & Stenseke, 2011; Sager, 2013). I will join forces with them, pointing to different potentials for influence for civil society depending on understandings of democracy.

3. A brief review of democratic theories and their respective accounts of civil society

Democracy can be categorized as a contested concept (Cunningham, 2002). There are numerous ways to label and group models of democracy. Mine largely follows common categorizations (Held, 2006; Purcell, 2008) but is adapted by placing civil society¹ as a distinguishing feature.

To highlight main differences for civil society in decision making in planning, I start by presenting the distinct divide between a liberal and a republican tradition (Habermas, 1996; Held, 2006). Within a liberal understanding, primacy is given to the individuals’ rights and freedom *from* the state, whereas in the republican tradition exchange of arguments and active citizenship are core values. In the liberal understanding individuals are the only relevant entities, whilst the republican is oriented towards collectives and communities, with Rousseau advocating the ideal of identifying a ‘general will’² that all citizens should be bound by.

The republican tradition has branched in several directions, where especially participatory democracy and deliberative democracy have influenced planning theory over the last decades. As there are different versions of these, and as communicative and collaborative planning theory often merge aspects from both, core elements for the reasoning in this text will be specified. In addition to these, a radical perspective on democracy is included. Some radical approaches to democracy have seen civil society as part of the state and as reproducing a repressive structure (Scott & Marshall, 2009:83). Later approaches such as Chantal Mouffe’s see participation of citizens as essential. Her version explicitly “shares the preoccupation of various writers who want to redeem the tradition of civic republicanism” (Mouffe, 2005b:19). All three versions opposing the liberal approach, may be labelled radical due to their quest for an expansion of arenas for democratic processes and their

¹ *Civil society* refers to public life as contrasted with the family and the state, comprising public participation in voluntary associations, mass media, and as voiced citizens (Scott & Marshall, 2009:83).

² The ‘general will’ should be distinguished from the ‘will of all’ as the first is a judgement about the common good and the second “a mere aggregate of personal fancies and individual desires” (Held, 2006:46).

challenge of the established liberal construct and its thin democracy (Vick, 2015:206). However, the term radical democracy is in this text reserved for an approach that goes further in advocating the need for disclosure of differences of interests.

Hence, I put forward four ideal typical³ versions of democracy – liberal, participatory, deliberative and radical – and stress the place of civil society within them. For each I focus on core values, citizens' role in a democratic process, view on legitimacy of decisions and the natural place of public participation in planning.

3.1. Liberal democracy – indirect power through voting:

The term 'liberal' appears in contrasting ways within literature and everyday language. Here it is not used in the common (North-American) understanding as being politically progressive and inclusive, but rather connected to classical liberal political theory founded on liberalism (Held, 2006:59). This approach to democracy is also called 'aggregative' due to its basic view of a right decision as the aggregation of individual votes.

Schumpeter's (2010 [1942]) assessment of democracy as a method for making decisions remains a core within a liberal understanding of democracy. The primary roles of the 'demos', or citizens, are as voters in elections and as rights holders, whereas elected representatives make the calls between elections. Decisions made by representative bodies are a priori legitimate as long as no basic individual rights to freedom and property are violated. Citizens' option to not vote for politicians in further elections should they disagree with decisions, is a crucial element giving citizens some power.

Applying this democratic theory to a planning context, implies that public participation should consist of enabling legitimate stakeholders in general and neighbouring property holders in particular, to secure their (primarily economic) interests, as their interference and defence of their properties' value is considered legitimate. Written inputs to hearings, as well as protesting, lobbying and activism from civil society are all actions in line with this understanding of democracy, as a right to protecting your own interests is a main characteristic. Politicians have an incentive to listen to (powerful) citizens to secure re-election.

Although this understanding of democracy is rarely advocated as an ideal in planning theory, some advocate the market as a better indicator of civic opinion in planning than participatory efforts (Pennington, 2002). Furthermore, a minimalist approach may in practice be a customary solution in actual processes, as it can be seen as time efficient and possibly requiring less effort from planners. Property developers seeking to minimize interference, will often hold this view of democracy.

3.2. Participatory democracy – local and direct power:

Participatory democracy implies that people have genuine influence in decision making (Pateman, 1970), and advocates a transformation to further the principles of direct democratic decision-making (Vick, 2015). Decisions need to be grounded in broad public participatory processes where those affected are consulted and preferably given decisive power, ideally resulting in an outcome based on locally based consensus. This builds on a deeply different view of the citizen compared with the one represented by liberal democracy. Citizens are seen as resources to develop well founded and viable solutions that is acceptable to those that are affected.

Participation by all affected is a practical problem when the number of people rises (the problem of scale). Hence, a participatory approach may work best on small-scale polities. Detailed planning may

³ 'Ideal typical' implies that they are constructs made to communicate the essence of each type.

be at a scale where a participatory approach is practically feasible. Face-to-face involvement in meetings and workshops, and development of locally adjusted solutions after broad recruitment to reach all affected, are participatory approaches matching this view. Several planners have advocated these ways of practical working (Forester, 2009; Innes & Booher, 1999).

Participatory democracy implies a strong position for civil society, and addresses imbalances of power particularly focusing on exclusion of women (Pateman, 1989). However, it risks not addressing these issues properly in practice thereby assuming communities as one-dimensional. The outcomes may be challenged by others in a pluralistic society, and might therefore still imply protests or activism, hence breaking with the idea of consensus based solutions found in participatory democracy.

As participatory democracy shifts the decisive power from elected politicians to locally based process participants, it risks becoming elitist, as citizens' strength of voice will vary. A strong preference for the local scale may also lead to disregard of matters of national or global importance such as some environmental impacts (Strand & Næss, 2017).

3.3. Deliberative democracy – power through argumentation:

Within deliberative democracy, citizens are seen as political beings oriented towards the best outcome and as producers of arguments. Decisions are only legitimate when well-reasoned (Gutmann & Thompson, 2004). Reasons should be acceptable to free and equal persons seeking fair terms of cooperation (ibid:3). The processes should be inclusive (Dryzek & Niemeyer, 2010) so everyone may be allowed to challenge them. Habermas' theory of communicative action and his defense of the republican tradition (Habermas, 1996), has been influential. Democracy becomes a way to explore and find good solutions for the society at large, and the civil society is of paramount importance to achieve this. The legitimacy of the outcome is dependent on the justification to those affected.

Within this framework, the purpose of exchanges of arguments is to get all (or most) important aspects of an issue scrutinized and included in a decision process where new insight and preference formation is achieved through dialogue. To counter the problem of scale, this can be done through representation of discourses⁴ rather than people – discursive representation.

Communicative planning theorists draw on Habermas and emphasize the formation of meaning through dialogue. However, they explicitly do not embrace a notion of power free consensus (e.g. Forester, 2009; Healey, 1993; Sager, 2013).

For planning, deliberative democracy implies that civil society, both people and organizations, are actively mobilized to make sure all relevant discourses are represented and that potential new insight and perspectives surface. As this position acknowledges pluralism, claims should be considered and answered in land-use decisions, but not necessarily met.

Although the main way of influencing is through argumentation, activism can also be an important supplement of action (Young, 2001:678).

3.4. Radical democracy – transformative power

Finally, there are the radical perspectives voiced by theoreticians such as Jacques Rancière and Chantal Mouffe. Based on a diagnosis of hegemonic status for neo-liberal values, profound power

⁴ A discourse may be defined as "a shared way of comprehending the world embedded in language". (Dryzek & Niemeyer, 2010:31)

imbalances and irreconcilable differences in today's western societies, Mouffe warns against concealment of power and real interests through consensus-oriented processes. She stresses that the political in decisions implies deep and irreconcilable contestations, meaning that consensus represents concealment of power structures (Mouffe, 2005a).

Detailed planning will often have potential to become political in this sense (Hillier, 2002). Radical planning should, then, confront power through agonistic⁵ processes where profound differences of interests are recognised and respected (Pløger, 2004). The social constructedness of knowledge is important and implies a temporality and plurality of knowledge (Rydin, 2007). Civil society's role is to expose pluralism and differences in interests. The approach is positive to direct action as a way to express both passion and standpoint. Coalitions of marginalized and disadvantaged groups should work with strategies to counter current hegemonic power relations (Purcell, 2009:159). As Mouffe says: "A healthy democratic process calls for a vibrant clash of political positions and an open conflict of interests" (Mouffe, 2005b:6), intended to lead to "a profound transformation of the existing power relations and the establishment of a new hegemony. This is why it can properly be called 'radical'." (Mouffe, 2005a:52)

4. A generic planning model and democratic openings for civil society

Although sharing important similarities across nations, physical planning does have distinct national features depending on factors such as political tradition and property regimes. Furthermore, features of the land considered for development are influential, implying that planning a public park will require different actions from everyone involved than deciding on the use of a privately owned lot in the outskirts of an industrial park. Is it desirable, possible or meaningful to draw up a generic model of local (detailed) planning? I propose the answer is yes, as it makes it possible to concretize and compare the otherwise abstract issues.

I propose that a planning process can be divided in 10 stages as seen in table 1 where main actors and their roles are indicated. The model is loosely based on the Norwegian system, but includes more stages. Planning systems in different countries might have many or few of these stages. The model comprises public planning monopoly and private right of initiating development. Applicability of stages may vary if the land is privately or publicly owned.

In the following, I will discuss the potential influence of civil society under each stage and relate it to the approaches to democracy, abbreviated in the table as L (liberal), P (participatory), D (deliberative) and R (radical).

⁵The distinction between *agonism* understood as struggle between adversaries and *antagonism* understood as struggle between enemies is crucial .

Table 1. Planning stages, main actors, and potential for civil society influence depending on democratic approach

Planning stages	Main actors	L	P	D	R
<i>0. Master plans and requirements impose limitations and directions</i>					
1. Initiative – forming of ideas	Initiative by either Public Planning Office (PPO) or Property Developer (PD)*.		XX	X	XX
2. Discussions of broad set of frames	Public planning officers and initiators (PPO or D)		XX	X	
3. Initiative made public / invitation to civil society to take part	Initiators (PPO or PD) and/or Public Planning Office		X	X	X
4A. Response or input by civil society	State / national / regional / local level public bodies Civil organisations with diverse mandates /local community / neighbours	XX		XX	XX
4B. Collaboration and drafting of plan /agreement	Initiators (PPO or PD) with consultants /architects State / national / regional / local level public bodies Civil organisations with diverse mandates / local community /neighbours Public planning office Politicians		XX	X	
5. Drawing up full proposal	Initiators with consultants / architects		X		
6. Municipal handling and alterations	Public Planning Office Initiators (PPO or PD) with consultants /architects		X		
7. Political consideration – leading to approval for hearing or rejection/amendments	Elected representatives /politicians	X			X
8. Hearing of proposed plan – response by stakeholders	State / national / regional / local level public bodies Civil organisations with diverse mandates / local community / neighbours	XX		XX	X
9. Political consideration and decision	Elected representatives / politicians (Others through lobbying / interference)	X		X	XX
10. Approval or appeal	Higher level government (approval) Higher level government (appeal) Initiators (if proposition is denied) Civil society /neighbours (appeal)				X

* *Property Developer* comprises private companies, publicly owned companies as well as local communities

X: Possible stage for civil society engagement

XX: Central stage for civil society engagement

Stage 0 is included to stress that new initiatives relate to higher tier plans and infrastructure frameworks. This normally involves compliance with, fulfilment of or adjustment to the overarching expectations, or to apply for exemption from them. Compliance normally guarantees democratic legitimacy for the process. However, from a perspective seeing the local as the paramount level for

decision-making (as the participatory and radical approach might do), overarching plans and instructions may be seen as unwelcome restrictions.

Stage 1 is making the initiative, having an idea and formally opening a planning case. Public planners have traditionally done this, but in some countries, private developers as well as local communities may put forward planning applications. Consultancy firms and/or architects can be involved as technical expertise. Civil society is not traditionally part of this phase. Plans initiated in a local community by the people who will use the area, can be truly participatory and radical in a democratic sense. However, neighbourhood plan initiatives may also originate from a desire to exclude groups.

Stage 2 is where the initiative is adapted to frames set by strategic plans and formal requirements. If the initiators are external, they meet the appropriate public planning authority and negotiate. Representatives for other public agencies may set further specifications or constraints. Civil society is often excluded from this phase, in line with a liberal approach. Particularly the participatory approach, but also the deliberative, would endorse wider inclusions at this stage. Radical democracy however voices scepticism of co-optation and of negotiations that may close a process prematurely. Stage 2 may to a large degree be defining for the project, as main lines are drawn and fundamental decisions are made limiting the possible input from the upcoming stages (Nordahl, 2006).

Stage 3 is the announcement of the initiative. It may set off genuine public participation and deliberation. However, mandatory requirements are often limited to public information and/or letters to legal neighbours. Institutionalised consultation parties (eg. government agencies, NGOs and formal interest groups) might also be informed. Within a participatory framework for planning, those affected should be invited in actively. Active inclusion is in line with a deliberative and radical understanding of democracy also, but the liberal approach is content with information only.

Stage 4 is here given two different versions: A or B dependent on the nature of the initiated engagement. At this point, the proposed development is not yet fully designed. Stage 4 might take form of exchanges of viewpoints, either in writing or in meetings (4A), or it can be in a format where the public influences directly, gives ideas and draws up alternatives in e.g. workshops, thus closing in on a participatory approach (4B).

4A may hold deliberative qualities, where arguments are generated and then met with acceptance or with counterarguments. However, a more normal progress is stakeholders submitting their concerns in writing without any dialogical process. Public authorities (at state, regional or local level) are routine partakers who normally feed in assessments and requirements at this time. Neighbours, local organizations and different interest organizations might also provide perspectives and issues of concern.

Scarce information about a proposed plan might yield few responses or reactions. A result may be that unaddressed contested issues could erupt later in the process.

Within a liberal approach, where civil society's role is to pursue individual interests, sending notifications directly to neighbours and other legal stakeholders will suffice. This implies a risk of a lack of spokespeople for interests that are *not* private and individual. Within a deliberative approach, there is an ambition to have special focus on such interests through discursive representation. Mobilizing counter hegemonic voices at this stage is paramount for a radical approach.

4B represents an ambition of engaging civil society directly in forming the proposal and seeking consensus on the outcome. In a successful version of this, with initiators, planners, public agencies,

technical expertise, politicians and a comprehensive selection from civil society collaborating in finding solutions, the stages 5 and 6 become incorporated. Stage 7 is the logical end-stage where final approval is granted.

A radical approach to democracy opposes the strive towards consensus, as it is seen as likely to support hegemonic positions and legitimize the existing relations of power instead of challenging it (Mouffe, 2000; Purcell, 2008). The liberal approach oppose the shift of power away from elected politicians implied by 4B.

In stage 5 (following 4A), the proposal is concretized and designed by technical expertise (consultants / architects working with/for the initiator). If the initiator is a private developer or the community, this might be done in dialogue with public planning officers who can advise on regulations and requirements (integrating stage 6).

Depending on legislation, the proposal might be obliged to present input from stage 4A and comment on how these are considered and potentially incorporated in the plan. This might embody deliberation where addressed issues are discussed and countered with arguments.

Within a deliberative approach to democracy, all relevant discourses should be addressed and incorporated as a part of the legitimization of the basis for decision. This is not crucial in the liberal approach, as it does not require a link between arguments and decisions.

Stage 6 is the processing of the plan through the professional system in the municipality, ultimately resulting in a concrete plan proposal to the politicians. The main actors are the public planning officer and initiators moulding the proposal to existing requirements, politicians' expectations and realistic scenarios of development. The openness of this process have implications on the public's awareness of the emerging proposal and interests connected to it.

Stage 7 consists of local political consideration and temporary endorsement of the plan to put it forward for comments in a hearing. Approaching politicians in connection to this stage – lobbying to make sure they are aware of interests and standpoints – may be an efficient channel of influence for developers. It may also be used by civil society if the public is amply aware of the content of the upcoming proposal. Lobbying is normally to impose already established positions not doing explorative deliberation. Hence, use of this channel of influence is mostly in line with liberal and radical democracy.

Stage 8 is the official hearing of a fully drawn proposal. It can take form as a classical liberal democratic hearing where stakeholders are informed and invited to state their views. As the physical dimensions and consequences of the proposal are now easier to grasp, this is the stage where civil society often get aware and aroused for the first time. At this point an adversarial nature of the process may become apparent. Actors may position themselves as adversaries with different positions in a struggle. The issues will then (if not already) become political in Mouffe's sense with clear lines of disagreements.

A deliberative dimension may be present if this is civil society's first opportunity to influence through argumentation or if the land use is not very contested. Information and arguments are supplied to further new insight and deeper understanding. A deliberative approach seeks to resolve disagreements by revealing the strengths and weaknesses of arguments. Within a radical framework, the issues should be debated in agonistic confrontations where consensus is not the goal. However, compromises can be acceptable within this framework (Mouffe, 2000:102).

A radical democracy implies that the planning process will gain legitimacy if differences are transparent and diverging options or opportunities for the coming physical results are made visible. This is in line with a liberal democratic approach where different conflicts of interest are acknowledged and expected to be handled through a majority decision by elected politicians.

Stage 9 is the final local political consideration. Civil society actors may use tools such as protests, petitions, media and lobbying to influence politicians. Lobbying conforms with a liberal tradition, but it is not inherent in either participatory or deliberative democracy. In radical democracy, however, any way to voice your view is appropriate as the approach specifically welcomes passion and mobilization of marginal voices.

Stage 10 follows decision-making. If the plan proposal is rejected, the initiator may in some planning systems appeal the decision, or adjust their proposal to try again (returning to stage 5). There may also be additional levels of state or national approval. Furthermore, some countries may grant a right of appeal to different actors, such as civil society or public bodies, if they disagree with the approval. However at some point, a final decision to proceed or not must be made, although the radical perspective promotes temporality on solutions.

5. Conclusion

To be legitimate, land use decisions need to be democratically grounded. Through the review above of consequences of democratic ideals on stages in planning processes, I have discussed how diversely democratic legitimacy may be understood in practice. Different actors in a land-use decision process may have opposing anticipations. The distinction between ideal typical versions of democracy enables analysis, discussion and evaluation of the legitimacy of a concrete planning process across frames of reference. It also highlights alternative positions for public planners to explore, when deciding on appropriate actions for a specific planning process. Suitable actions may depend on context, such as institutional frames, civic culture, type of development, and level of existing and potential conflicts.

Two especially potent factors are the ownership of the land in question (public or private) and the importance of the planned landscape for the public. Private ownership may limit potential civic involvement formally depending on a country's legislation, but it may also restrain participation through more subtle mechanisms if private developers are in charge of designing the process. As for the importance of the landscape for the general public, resources may be well spent on securing wider involvement and embracing politically heated engagement if the area in question is of high public value.

I have argued that the liberal democratic type is a minimal approach to civil society involvement. For the public planner it implies making information available, sorting input, and leaving the weighing and considerations to elected representatives, granting citizens mainly indirect power. A public planner may seek to supplement this by drawing on the approaches from the republican tradition of active citizenship and "the people" seen as a resource.

The participatory approach implies identifying and actively mobilizing those affected by a proposed change to seek agreed solutions. It requires skills in facilitating consensus and compromise in organic and creative processes. Such processes could gain high local legitimacy, but are time-consuming and might be unrealistic in a world of diverse and polarized interests. When implying genuine redistribution of power to a (non-elected) local level, it may challenge established political structures.

The deliberative approach seeks a foundation for judgement and preference formation in informed and inclusive dialogues. The inclusiveness and the quality of the argumentation and considerations are the most important aspects for legitimacy. Hence, the public planner must secure transparency of considerations and make sure actors who can bring discourses to the table are included. The approach does not challenge the decisive power of elected politicians.

Within radical democracy the role of the planner is to ensure transparency to enable civil society to mobilize diverse interests and influencing through direct action and lobbying. Redistribution of power and challenging the hegemonic structures is inherent.

In a society with increasingly different publics, with pluralistic and contradictory interests, and the traditional class lines of power and interests being blurred and multifaceted, the liberal approach to a democratic planning process becomes too thin. Hence, there is a need to supplement and incorporate approaches from the participatory, deliberative and radical understandings of democracy. Embracing any other approach to democracy than the liberal, implies that the planner no longer only expedites the technical and administrative process and act as bureaucrat for the politicians, but is also a facilitator for a deeper and fuller democratic process.

References

- Council of Europe (CoE) (2000) European Landscape Convention, (2000).
- Cunningham, F. (2002). *Theories of democracy: a critical introduction*: Cambridge Univ Press.
- Dryzek, J. S., & Niemeyer, S. (2010). *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Forester, J. (2009). *Dealing with differences : dramas of mediating public disputes*. Oxford: Oxford University Press.
- Gutmann, A., & Thompson, D. (2004). *Why deliberative democracy?* : Princeton University Press.
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms : contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Hanssen, G. S., & Saglie, I.-L. (2010). Cognitive Closure in Urban Planning. *Planning Theory & Practice*, 11(4), 499-521. doi:10.1080/14649357.2010.525373
- Healey, P. (1993). Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. In F. Fischer & J. Forester (Eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (pp. 233-253). London: Duke University Press Books.
- Held, D. (2006). *Models of democracy*. Cambridge: Polity.
- Hillier, J. (2002). *Shadows of power: an allegory of prudence in land-use planning*. London: Routledge.
- Hillier, J. (2003). Commentary. Puppets of populism? *International Planning Studies*, 8(2), 157-166. doi:10.1080/13563470305155
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (1999). Consensus Building as Role Playing and Bricolage. *Journal of the American Planning Association*, 65(1), 9-26.
- Jones, M., & Stenseke, M. (Eds.). (2011). *The European Landscape Convention : Challenges of Participation*. New York: Springer.
- Mouffe, C. (2000). *The democratic paradox*. New York: Verso.
- Mouffe, C. (2005a). *On the political*. Abingdon: Routledge.
- Mouffe, C. (2005b). *The return of the political*. London: Verso.
- Nordahl, B. (2006). *Deciding on development : collaboration between markets and local governments*. (Doctoral thesis), Norwegian University of Science and Technology, Faculty of Architecture and Fine Art, Department of Urban Design and Planning, Trondheim.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*: Cambridge University Press.

- Pateman, C. (1989). *The disorder of women: Democracy, feminism, and political theory*. Redwood City, CA: Stanford University Press.
- Pennington, M. (2002). A Hayekian Liberal Critique of Collaborative Planning. In P. Allmendinger & M. Tewdwr-Jones (Eds.), *Planning futures: new directions for planning theory* (pp. 187-205). London and New York: Routledge.
- Pløger, J. (2004). Strife: Urban Planning and Agonism. *Planning Theory*, 3(1), 71-92. doi:10.1177/1473095204042318
- Purcell, M. (2008). *Recapturing Democracy : Neoliberalization and the Struggle for Alternative Urban Futures*. Hoboken: Taylor & Francis.
- Purcell, M. (2009). Resisting Neoliberalization: Communicative Planning or Counter-Hegemonic Movements? *Planning Theory*, 8(2), 140-165. doi:10.1177/1473095209102232
- Rydin, Y. (2007). Re-Examining the Role of Knowledge Within Planning Theory. *Planning Theory*, 6(1), 52-68. doi:10.1177/1473095207075161
- Sager, T. (2013). *Reviving critical planning theory : dealing with pressure, neo-liberalism, and responsibility in communicative planning*. London: Routledge.
- Schumpeter, J. A. (2010 [1942]). *Capitalism, socialism, and democracy*. New York: Routledge.
- Scott, J., & Marshall, G. (2009). *A dictionary of sociology*. Oxford: Oxford University Press, USA.
- Strand, A., & Næss, P. (2017). Local self-determination, process-focus and subordination of environmental concerns. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19(2), 156-167 doi:10.1080/1523908X.2016.1175927
- Vick, J. (2015). Participatory Versus Radical Democracy in the 21st Century: Carole Pateman, Jacques Rancière, and Sheldon Wolin. *New Political Science*, 37(2), 204-223. doi:10.1080/07393148.2015.1022960
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Young, I. M. (2001). Activist challenges to deliberative democracy. *Political Theory*, 29(5), 670-690.

Tekst 4

Helvete i Paradis – demokratisk kamp ved fortetting

Lillin Cathrine Knudtson

Vitenskapelig vurdert (refereed) artikkel

Lillin Cathrine Knudtson: Democratic struggle under densification

KART OG PLAN, Vol. 78, pp. 114–132, POB 7030, NO-5020 Bergen, ISSN 0047-3278

Much of today's urban development involves transformation of industrial areas to new use. Densification near hubs for public transport promotes environmentally sustainable land use, but the democratic anchoring of development decisions may be lost if qualities valued by the local population come into conflict with overarching concerns. Are Norwegian legislation and institutionalized practices designed to adequately handle environmental and social dilemmas and to ensure democratic legitimacy? Here I outline a theoretical and typological framework drawing on theories of democracy (liberal, participatory, deliberative and radical) to examine public participation and democratic legitimacy related to various phases of the planning process. I apply this framework to a case in Stavanger, a city in southwestern Norway. The analysis exposes how ideals for legitimacy are challenged in this particular decision-making process. Local protesters had some impact, since a new design was proposed. However, the decision-making process lacked democratic legitimacy when viewed through the analytic lens of the theories of the four democratic perspectives.

Key words: Urban transformation, public participation, democratic legitimacy, activism

Lillin Cathrine Knudtson, Ph.D. candidate. Department of Urban and Regional Planning, Norwegian University of Life Sciences, P.O. Box 5003, NO-1432 Ås. E-mail:likn@nmbu.no

1. Innledning

Knutepunktfortetting er en omforent overordnet strategi for å styrke bærekraften gjennom effektiv arealbruk og tilrettelegging for kollektiv transport, men innebærer også utfordringer knyttet til kvaliteter i både boliger (Schmidt, 2015) og offentlige rom (Selvig, 2015; Sirowy, 2015). Strategien støttes bredt på overordnet nivå, men tidvis eksploderer motstanden på lokalt nivå. I flere byer i Norge har det blitt opphetede debatter der lokalsamfunnsaktører motsetter seg fortetting med høye bygninger, mens aktører som planadministrasjon, politikere eller utbyggere, forsvarer planene. Med de gode mulighetene sosiale medier gir for å finne meningsfeller og organisere protester, vil trolig omfanget av opphetede plansaker øke i tiden fremover. Vi kjenner slike saker fra oppslag i pressen¹, men det er mer sjeldent at de dokumenteres forskningsmessig og perspektive-

res teoretisk. Artikkelen møter behovet for forskningsbasert empiridokumentasjon og et utvidet typologisk repertoar gjennom en analyse av en planprosess i Stavanger.

Hvorfor fører knutepunktfortetting til så mye frustrasjon og potensiell påfølgende avmakt? Kan det være fordi prosessene og resultatene ikke oppleves som demokratisk legitime? Mister de gode miljøhensiktene bak fortettingsstrategien demokratisk forankring og legitimitet når de skal anvendes i praksis på konkrete arealer der kvaliteter for lokalbefolkningen kommer i konflikt med overordnede bærekraftsmål? Er vårt regelverk og vår institusjonaliserte praksis godt nok utformet til å håndtere dilemmaer knyttet til miljø- og samfunnshensyn og sikre demokratisk legitimitet for beslutningene?

Inkludering av innbyggerne i planprosesser, ofte omtalt som «medvirkning», skal gi bedre kunnskapsgrunnlag for beslutninger

1. Eksempler fra 2017 og 2018 er bl.a. fortetting på Grefsen, Smestad og Slemdal i Oslo.

og sikre demokratisk legitimitet ved at de som berøres av en beslutning har en stemme. Men kanskje forstås «medvirkning» ulikt av kjerneaktørene – planleggere, forslagstillere, politikere og innbyggere. Ulike forventninger til prosessene kan bli et demokratisk og sosialt problem hvis det undergraver befolkningens tillit til systemet og deres villighet til å delta i det offentlige ordskiftet. Vi trenger derfor perspektiver som indikerer hvordan og hvorfor dette kan forstås ulikt, og hvordan dette arter seg i en norsk kontekst.

Arealbruksbeslutninger er politiske prosesser hvor ulike interesser ofte står mot hverandre. Normativ planteori problematiserer makt og innflytelse for ulike grupper, og henter teoretisk inspirasjon fra demokratiteori for å belyse innbyggerinvolvering. Heller enn å bruke planteoretikerens *syntheser* av demokratiteorier, kontrasterer denne artikkelen ulike demokratiforståelser for å vise spekteret av tilnærminger og synliggjøre motsatser og variasjoner. Analysen belyser hvilke muligheter sivilsamfunnet har for involvering og innflytelse i norsk planlovgivning, og hvilke utfordringer de ulike tilnærmingene møter i denne konkrete prosessen. De ulike demokratimodellene knyttes til fasene i en planprosess for å belyse hvem som kan inkluderes, når dette skjer og hva deltakelsen kan bestå av. Dette varierer avhengig av om man anlegger et liberalt, deltakerdemokratisk, deliberativt eller radikalt demokratiperspektiv. I tillegg avhenger reguleringsplaners legitimitet av om føringer i overordnede planer etterfølges. Gjennom et dybdestudium av en planprosess i Stavanger, belyses hvilke betingelser lokalsamfunnsaktørene virker under, og i hvilken grad beslutningene som tas sikres demokratisk legitimitet.

I det følgende presenteres først det teoretiske rammeverket. Dernest følger en overordnet fremstilling av planområdet og planprosessen etterfulgt av en fyldigere gjennomgang av prosessens faser. Sivilsamfunnets involvering og innflytelse beskrives og relateres til demokratiforståelse. Avslutningsvis drøftes prosessens legitimitet med særlig fo-

kus på forholdet til overordnede planer og ulike idealer for sivilsamfunnsinvolvering.

2. Teoretisk grunnlag – ulike forståelser av demokrati og inklusjon av sivilsamfunnet

Hvorvidt en planprosess fremstår som demokratisk legitim vil avhenge av hva man ser som essensielt i demokratiet. Demokrati er omdiskutert og mangefasettert både som begrep og som fenomen (Cunningham, 2002). Nedenfor skisseres fire tilnærminger som er valgt fordi de representerer ulike ideer om hvem sivilsamfunnet er, når og hvordan de kan og bør involveres, og hva slags innflytelse de bør ha i en reguleringsprosess. De fire versjonene – liberalt, deltakerdemokratisk, deliberativt og radikalt demokrati – er idealtypiske for å tydeliggjøre ulike aspekter, og beskrives på et overordnet nivå uten å gå inn på ulike retninger og nyanser innenfor hver type. Fremstilling er i tråd med gjengs typologisering (som f.eks. i Cunningham, 2002; Held, 2006; Purcell, 2008), og er utdypet i plansammenheng (Knudtzon, 2018).

Liberal² demokratiforståelse

Den liberale demokratiforståelsen har en dominerende plass i de fleste vestlige demokratier og hviler på representativitet hvor politikere velges med jevne mellomrom. De valgte representantene styrer på vegne av alle, og velgerne har en perifer rolle mellom valgene. Beskyttelse av individets frihet og rettigheter, og lik maktfordeling gjennom én stemme per velger er sentrale verdier. Modellen er opptatt av styringseffektivitet ved at velgerne i hovedsak ikke engasjerer seg i beslutninger ut over å velge sine representanter (Schumpeter, 1942). Beslutninger får demokratisk legitimitet ved at de folkevalgte tar dem. I plansammenheng innebærer en slik demokratiforståelse at prosessene skal ha vekt på informasjon til juridiske naboer³ slik at de kan beskytte sine (eier)interesser. Viktig er også uttalerett, f.eks. ved høringer, men beslutningsmyndighet skal ligge hos de valgte representantene. Perspektivet kommer til uttrykk som det dominerende i den siste

2. Liberal da ikke i betydningen politisk progressiv.

3. De som eier naboeiendommene.

maktutredningen (NOU 2003:19), og sammenfaller med en tradisjonell og teknokratisk plantilnærming hvor det er profesjonelle planaktørers rolle å ivareta den gode byutvikling og samfunnets overordnede interesser, mens berørte har en mer perifer rolle.

Både som demokrati- og planleggingstilnærming oppfattes dette av mange som for skrint fordi folket – demos – er lite inkludert. Det finnes derfor flere alternative retninger i demokratiteori som vektlegger nødvendigheten av å styrke forankringen i folket, hvorav de tre mest kjente og i plansammenheng mest relevante demokratiidealer med tilhørende plantilnærminger skal presenteres her.

Deltakerdemokratisk demokratiforståelse

I en deltakerdemokratisk tilnærming er inkludering av dem som berøres av en beslutning essensiell (Pateman, 1970). I denne tradisjonen er også ansikt-til-ansikt dialog viktig. Den peker mot direkte demokrati hvor makt skal flyttes fra det representative nivå ned til dem som er berørt av lokale beslutninger. Demokratisk legitimitet er både knyttet til sider ved prosessen, dvs. hvem som er involvert og hvordan, og hvem som får gjennomslag for sitt syn. I en plansammenheng vil en god deltakerdemokratisk prosess innebære at de som bor i og rundt et planområde skal inkluderes fra første stund og være med å legge premisser for arbeidet. Mye nyere planteori inkluderer denne typen perspektiver med fokus på å inkludere og bemektige lokalsamfunnet i prosesser, blant annet Patsy Healey (2006; 2010) og Judith Innes (1996).

Innenfor en deltakerdemokratisk tilnærming, bør løsninger finnes og utvikles i fellesskap, være akseptable for alle, og være bindende. Som en følge av at lokale synspunkter skal sikres gjennomslag, legges det begrensninger på makten i det representative nivå og makten blir i realiteten flyttet. En slik forflytning av makt fra det folkevalgte nivå kan av kritikere oppfattes som en forvitring av demokratiet (NOU 2003:19, side 61).

Deliberativ demokratiforståelse

I en deliberativ demokratitilnærming er utveksling av kunnskap og utvikling av innsikt bærende trekk (Dryzek & Niemeyer, 2010). Beslutningsprosesser skal sikre at alle relevante argumenter kommer frem og brynes på motargumenter slik at man kan finne frem til gode løsninger. Jürgen Habermas' kommunikative handling (Habermas, 1984) er et sentralt handlingsteoretisk utgangspunkt for retningen. Standpunkter skal ikke være ferdigformulerte holdninger, men noe som dannes i gjensidig utveksling av informasjon, perspektiver, argumenter og vurderinger.

Også deliberativ demokratiforståelse hviler på en bredere basis for beslutninger enn den liberale. I spørsmål som angår mange, vil det imidlertid være umulig at alle berørte *mennesker* skal delta. John Dryzek og Simon Niemeyer introduserer begrepet 'diskursiv representativitet' for å beskrive hvordan ulike perspektiver eller posisjoner kan inkluderes. Man skal finne frem til relevante *diskurser* forstått som «delte verdenssyn nedfelt i språket»⁴ (Dryzek & Niemeyer, 2010:31, min oversettelse) som skal inkluderes i meningsutvekslingen i en prosess. Slik kan en pluralistisk verdensforståelse innlemmes uten å sprengte rammene for en praktisk gjennomførbar prosess.

Demokratisk legitimitet fås ved at argumenter møtes av motargumenter slik at vurderinger og avveininger bak en valgt løsning kan forsvares med referanse til omforente verdier. Det innebærer at resultatet imøtekommer innspill og søker løsninger som kan være akseptable for ulike grupperinger og perspektiver. Blant andre John Forester og Patsy Healey trekker på denne typen idealer for planpraksis i sine arbeider, samtidig som de understreker at maktfrie samtaler og perfekt konsensus ikke er empiriske realiteter (Forester, 2009:16; Healey, 1999).

Beslutningsprosesser i tråd med deliberative idealer er åpne og inkluderende slik at alle relevante diskurser blir representert. I en planprosess innebærer det en ekstra innsats for å sikre at perspektiver som ikke bæres av prosessens kjerneaktører blir in-

4. «a shared way of comprehending the world embedded in language»

kludert, som for eksempel barn og unge og lokale beboere.

Radikalt demokrati

I radikal demokratiforståelse er det et hovedanliggende å utfordre dagens maktstrukturer, og retningen knyttes særlig til Ernesto Laclau og Chantal Mouffe. Et hovedpremiss er at grupper i samfunnet har grunnleggende forskjellige interesser, og at disse verken kan eller bør overkommes gjennom prosesser som leder til konsensus. Etter Mouffes syn kan konsensus ikke oppnås uten at grunnleggende ulikhet tilsløres. Begrepsskillet mellom 'det politiske' og 'politikk' er viktig. Politikk er samfunnets praksiser og institusjoner som sikrer orden og menneskers sameksistens under de betingelsene som hun betegner som politiske. Med det politiske mener hun den motsetningen som er konstituerende for menneskelige samfunn, som hun ser som en ontologisk størrelse (Mouffe, 2005:9). En viktig oppgave for demokratiet blir mobilisering av lidenskap (pasjon) for et ståsted: «A well-functioning democracy calls for a vibrant clash of democratic political positions.» (Mouffe, 2000:104). Diskusjoner er sentrale, men disse skal ikke være orientert mot enighet, men mot gjensidig respekt for ulike ståsteder og interesser – agonistisk pluralisme. Målet med mobilisering av marginaliserte grupper og stemmer er en mothegemonisk kamp for å transformere maktforholdene (Mouffe, 2005:52). Videre ses enigheter som midlertidige konstruksjoner som alltid kan være gjenstand for omkamper.

Mouffes bidrag inspirerer nyere planteori, hvor det videreført i plansammenheng argumenteres for respektfull tydeliggjøring av uenighet (Hillier, 2002; Pløger, 2004). Enhver beslutning innebærer å lukke det demokratiske potensialet, men tilføres likevel demokratisk legitimitet hvis den inkluderer forskjellige berørte grupper og deres ståsteder, og hvis beslutningen er tatt i et politisk forum (McClymont, 2011:251).

Faser i en reguleringsprosess og demokratisk involvering

I tabell 1 relateres de ulike demokratiidealene til en generisk fremstilling av en regu-

leringsprosess. Å fremstille planprosessen i faser er velkjent, og mitt analytiske grep for å diskutere fasene opp mot demokratiteori er presentert mer utførlig (Knudtzon, 2018). Tabell 1 gir en kondensert fremstilling av et teoretisk rammeverk for å kunne analysere sivilsamfunnets deltakelse, innflytelse og makt knyttet til demokratisk legitimitet.

Demokratiideal har betydning for *når* man tenker at sivilsamfunnet bør inkluderes og i hvilken *form*. Dette er markert i tabellen med grønt for *viktig* og gult for *aktuell* fase for inkludering. En fase 0 er inkludert for å indikere at reguleringsplanlegging ikke skjer i et tomrom uten føringer fra overordnede planer og retningslinjer. Fase 4 som handler om kontakt mellom forslagsstiller og sivilsamfunn, kan enten ha form av en serie av monologer (informasjon og innspill) angitt som 4a, eller av dialog og samarbeid angitt som 4b.

Enkelt oppsummert ser den *liberale* demokratiforståelse informasjon og mulighet for å gi innspill (fase 4a og 8) som de viktigste arenaene for sivilsamfunnsinvolvering, men åpner også for lobbyvirksomhet (fase 7 og 9). Beslutninger skal tas av politisk nivå. I det *deltakende* demokratiideal er involvering og innflytelse på et tidlig stadium (fase 1 og 2) viktig og at *det man enes om* gjennom samarbeid (fase 4b) blir stående. Beslutningsmakten er da flyttet fra det politiske nivå til samarbeidsarenaen, og de senere fasene reduseres til tekniske tilpasninger. Det *deliberative* demokratisyn innebærer involvering i dialogform gjennom hele løpet med særlig vekt på å finne gode løsninger basert på styrket innsikt og informasjonsutveksling i fase 4a / 4b. Argumentasjonen i høringen i fase 8 blir også svært sentral. Det er likevel politikernes domene å foreta beslutningen basert på god og mangfoldig informasjon. Det *radikale* demokratisyn innebærer også dialog, men mobilisering av berørte og marginale gruppers synspunkter fra første stund, samt påvirkning av politikerne, er helt sentralt. Løsninger ses som midlertidige, med klager og omkamper som anerkjente redskaper.

Tabell 1. Planfaser og når sivilsamfunnet bør inkluderes avhengig av demokratiideal

Planfaser	Liberal	Deltakende	Deliberativ	Radikal
0. Overordnet plan setter rammer				
1. Initiativ – forming av ideer – planutvikling				
2. Oppstartsmøte mellom kommune og planinitiativtaker				
3. Annonsering av oppstart				
4a. Tilbakemelding/innspill fra berørte				
4b. Samarbeid eller dialog om utvikling av plan				
5. Utarbeiding av planutkast				
6. Innspill fra planadministrasjon				
7. Politisk førstegangsbehandling – påvirkning av politikere				
8. Høring av planutkast – innspill, dialog eller protest				
9. Politisk andregangsbehandling – påvirkning av politikere				
10. Godkjenning eller klage				

Grønn – sentral inkludering, Gul – aktuell inkludering

På tross av språklige formuleringer i det norske lovgrunnlaget som peker mot en bredere inkludering av befolkningen, og eksplisitt barn og unge, er den liberale prosessen dominerende i Norge, med juridiske naboer som primære adressater for varslinger og med innspill heller enn dialoger som kontaktform (Knudtson, 2015). Norsk planlovgivning gir i liten grad rom for demokratiformer som flytter beslutningen fra politisk nivå til samarbeidsarenaer, noe som særlig rammer ambisjoner om deltakerdemokrati. De andre demokratiidealene er kompatible med norsk juridisk rammeverk, selv om prosesser med bred mobilisering og/eller omfattende forståelsesorienterte dialoger er relativt sjeldne.

3. Om Plan2499, prosessen og aktualiserte demokratiformer

Denne planprosessen ble primært valgt som case fordi den fremstår som et sjeldent eksempel på at folkelig involvering har fått gjennomslag. Det gir mulighet til å utforske hvorfor og hvordan lokalsamfunnet ble hørt. Datakilder er plandokumenter, intervjuer, Facebooksiden til aksjonsgruppa, avisoppslag og et filmet bystyremøte. Informantene refereres til som S-1, S-3, S-5 og S-6 i teksten. I tråd med anerkjente kvalitetskriterier for kvalitativ forskning, brukes sitater for å skape gjen-

nomsiktighet og for å bringe aktørenes egen virkelighetsforståelse nærmere.

Overordnet om planområdet og planprosessen

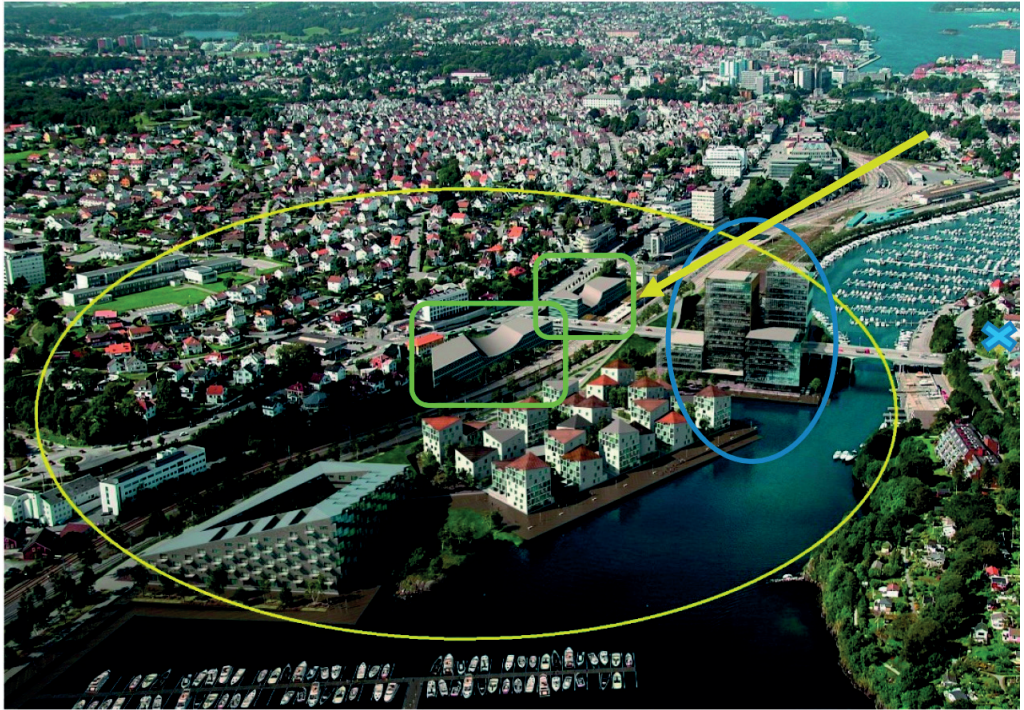
Det aktuelle området, Paradis-sør, ligger sør for sentrum av Stavanger (se illustrasjon 1). Arealet har tidligere vært brukt til jernbaneformål og er på 76 000 m² (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2015b). NSBs eiendomsselskap ROM Eiendom og K2 Stavanger AS er forslagstillere. Området er avsatt til næring og bolig i kommuneplanens arealdel.

Arealet ligger i et større transformasjonsområde hvor det i 2005 ble utarbeidet en kommunedelplan. Den skisserer blandet bymessig bebyggelse med boliger, kontor, kultur og service, og maksimum byggehøyde som normalt ikke overstiger 5 etasjer (Stavanger kommune Kultur og byutvikling, 2005:20). Videre understrekes at siktlinjer og utsynspunkter er «viktige som rene orienteringspunkter, som bindeledd til omgivelsene og for «lys og luft»-effekten» (ibid:11).

Så sent som i 2013 vedtok kommunen en plan for det tilgrensende området (Plan2461) med maksimum fem etasjer, hvor siktlinjene er ivaretatt og hvor «bygningkropp er modellert slik at det dannes en tak/bue som åpner for utsikt fra Våland mot Hillevågsvanet.» (Stavanger kommune, 2012:7).

Arbeidet med Plan2499 startet med at tomteeier, ROM eiendom, fikk inn tre forslag i et parallelloppdrag. Et forslag hadde funksjonsblanding og kvartalsstruktur, mens det vinnende forslaget hadde funk-

sjonsdelte områder og tre ulike arkitektoniske grep på områdene (se illustrasjon 1). Det ble utarbeidet planprogram og konsekvensutredning⁵, og invitert til åpent informasjonsmøte i 2013.

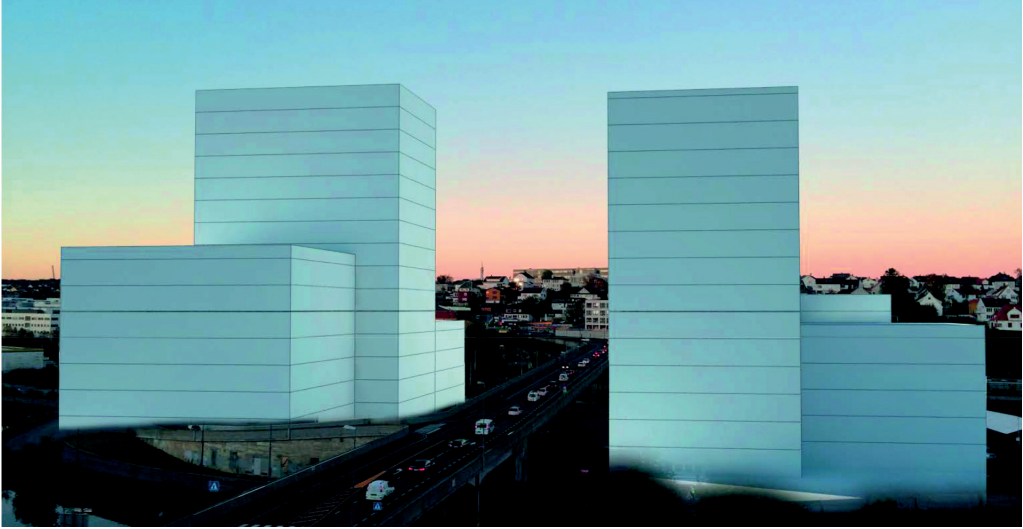


Illustrasjon 1. Flyfoto av Stavanger med de foreslåtte byggene i Plan2499 på høyre side inni gul sirkel, til høyre for veien og til venstre for vannspeilet. Næringsbyggene slik de var tenkt i 2014 er innenfor blå sirkel. Togstasjonen er angitt med gul pil. To bygg fra Plan2461 er markert med grønn firkant. Blått kryss angir hvor illustrasjon 2 er sett fra. Bildet er hentet fra Ghilardi+Hellsten Arkitekter (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2014b). Alle figurer satt inn av forfatteren.

Første planforslag ble behandlet i kommunalstyret for byutvikling i august 2014 og sendt på høring samme høst. Høringsrunden ga mange merknader og fem innsigelser. Saken fikk flere oppslag i lokalavisene, og det

ble etablert en aksjon mot utbyggingen. Disse publiserte blant annet en illustrasjon av hvordan bebyggelsen ville fremstå (illustrasjon 2) fra motsatt side av vannspeilet (markert med blått kryss i illustrasjon 1).

5. Planen har mer enn 15 000 m² næringsarealer og utløser krav til konsekvensutredning og planprogram.



Illustrasjon 2. Forventet utsyn fra en bolig i Solheimveien mot foreslåtte kontorbygg og broen. Kilde: Aksjonen Nei til høyblokker i Paradis.

ROM eiendom besluttet å revurdere utformingen av kontordelen med nytt parallell-opdrag. Forslagene ble presentert for publikum i en utstilling sen vinteren 2015, og et

konsept ble valgt. Sommeren 2015 var revidert plan på høring, og forslaget ble vedtatt med noen endringer i bystyret i januar 2016. Illustrasjon 3. viser endelig vedtatt løsning.



Illustrasjon 3. Illustrasjon av endelig vedtatt plan. Kilde: Ghilardi+Hellsten Arkitekter. Siktlinjer fra Lagårdsveien som var førende i Plan2461 er markert av forfatteren med oransje piler.

Planens stridstema er hva slags bystruktur Paradis skal få, noe som blant annet har vært konkretisert til bygningshøyder, arealutnyttelse, utsyn og siktlinjer. Politikerenes holdninger til disse i kommuneplaner

og kommunedelplan, har endret seg i perioden 2005–2015 med større åpenhet for høyder og tett utnyttning. Føringsene, og utbyggenes planforslag, er satt opp skjematisk i tabell 2.

Tabell 2. Syn på bygningshøyder, utnyttelsesgrad (% TU eller % BRA⁶) og siktlinjer i viktige plandokumenter i kronologisk rekkefølge. Kommuneplaner og -delplan er merket i grått

Planer og planforslag	Høyde og utnyttelse bolig	Høyde og utnyttelse næring	Utsynspunkt og siktlinjer
Kommunedelplan 116K, Vedtatt 2005	Maks 5 etasjer TU = 100 %	Maks 5 etasjer TU = 200 %	Utsynspunkt og siktlinjer er viktige orienteringspunkter, bindeledd til omgivelsene og for «lys og luft»-effekten. (s. 11)
Kommuneplan 2010–2025 Vedtatt 2011	Maks 5 etasjer BRA = 100 %	Byggehøyder vurderes individuelt BRA = 220 %	Planer skal redegjøre for forholdet til viktige siktlinjer i byen og viktige landskapstrekk (s. 88)
Planprogram 2013	Planen skal utfordre høyder og arealpotensialer i foreliggende planer (s. 3)		Siktlinjer vil delvis være i konflikt med høy utnyttelse (s. 16)
Planforslag I til høring Foreslått 2014	3–9 etasjer 35 850 m ² BRA = 130 og 180 %.	5–16 etasjer 54 000 m ² BRA = 280 og 340 %	Variasjon i høyder og kontraster gir siktlinjer gjennom anlegget. (s. 34–35)
Planforslag II til høring Foreslått 2015	4–9 etasjer 35 000 m ² BRA = 160 %	4–13 etasjer 54 000 m ² BRA = 280 %	Ny løsning gir flere utsyn mellom volumene (s. 48–49)
Kommuneplan 2014–2029 Vedtatt 2015	BRA = 180 %	Over 8 etasjer tillatt ved jernbanestasjon BRA = 160–300 %	Planer skal redegjøre for forholdet til viktige siktlinjer i byen og viktige landskapstrekk (s. 80)
Plan2499P Vedtatt 2016	4–9 etasjer 35 000 m ² BRA = 160 %	3–12 etasjer 52 000 m ² BRA = 280 %	Laveste bygg lagt i midtre del for å sikre utsyn til og fra trehusbebyggelsen (s. 23)

I det følgende skal jeg redegjøre for de ulike fasene i prosessen, hvordan sivilsamfunnet har vært involvert og hvilke andre aktører som adresserte de samme forholdene. Hva forløpet innebærer i ulike demokratipersepektiv diskuteres løpende.

Innbyggerinvolvering ved utarbeiding av Kommunedelplanen i 2005

Proessen med å involvere sivilsamfunnet startet allerede 20 år før planvedtak, ved at Stavangers formannskap ønsket å invitere innbyggerne til idédugnad for å få innspill til utviklingen av transformasjonsområdene ved Paradis og Hillevåg. De påfølgende årene

ble det avholdt en rekke idédugnader, programseminar og møter (Wøhni, 2007:34–35). Kommunen oppfattet prosessen som nyttig for å få innspill (ibid:35). Resultatet ble Kommunedelplanen vedtatt i 2005 (Stavanger kommune Kultur og byutvikling, 2005:20). Planen kan ses som en del av fase 0 i tabell 1, og dens begrensninger på høyder og tetthet er hyppig referert til av kritikerne av den foreslåtte utbyggingen.

Informasjonsmøte uten risiko for protester

I juni 2013, da planprogrammet ble lagt ut på høring, ble det holdt et åpent informa-

6. Begge angir forholdet mellom bruksareal for bebyggelse på en tomt og tomtearealet

sjonsmøte. Før dette var det fra utviklernes side ikke gjort forsøk på å få nærmere kjennskap til holdninger i lokalsamfunnet eller innspill om visjoner for området. Noe slikt ville vært involvering i fase 1 – forming av ideer, i tabell 1. Ved oppstartsmøtet mellom arkitekt, utbyggere og kommunen 8/5-2013 (fase 2) var heller ikke sivilsamfunnet invitert.

Informasjonsmøtet i juni kan forstås som en del av fase 3 – annonsering av oppstart. Ved dette møtet ble ingen visuelle ideer for området presentert selv om forslagstiller hadde illustrasjoner fra vinnerne av parallelloppdraget. Det ble ingen høy temperatur blant deltakerne. Ifølge ROM eiendom var noen få beboere tilstede, men det foreligger ikke noe referat fra møtet, så det er uklart hvem de var eller representerte. Forslagstiller gjør seg noen tanker om det hadde vært gunstig om de allerede da hadde gått ut med mer konkret informasjon:

Vi hadde ting å vise som sikkert hadde provosert frem reaksjoner på et tidligere tidspunkt. Og vi har i etterkant lurt på om vi burde vært tydeligere, ærligere på intensjoner og mer inkluderende på det tidspunkt. (S-3)

Det ble ikke presentert konkrete skisser eller forslag til fysisk utforming på dette stadiet.

Skriftlige innspill til planprogram

Det kom inn 18 skriftlige merknader til planprogrammet fra i hovedsak offentlige instanser eller næringsdrivende i området. To naboer trakk frem at planens eksplisitte mål om å «utfordre i høyden» bekymret dem⁷, og Park og vei i kommunen understreket at Kommunedelplanens føringer for utsyn og grøntstruktur var viktige også med høyere utnyttning. Ellers handlet merknadene i hovedsak om forhold knyttet til trafikkavvikling – varelevering, bil, båt, sykkel og gange (Stavanger kommune, 2014).

Disse skriftlige innspillene kan ses som fase 4a i demokratimodellen (enveis innspill). Hvis prosessen skulle hatt trekk av

fase 4b (dialog), ville man i perioden 2013–2014 (månedene fra høring av planprogram til utkast til plan forelå) i tråd med deltakerdemokratiske idealer ha invitert aktører fra lokalsamfunnet aktivt inn, eller i tråd med deliberative idealer invitert inn argumentasjon som supplerte egne visjoner og perspektiver på utbyggingen for å sikre diskursiv representasjon. En hindring for bredere inkludering av sivilsamfunnet var ifølge informanten fra ROM eiendom at prosessen var kompleks med svært mange ulike aktører og interesser involvert:

det er svært mange forhold knyttet til alt fra vei, vann og avløp, terrengfall og rent vann, gang og sykkelveier, park og idrett og en hel rekke kommunale, fylkeskommunale og statlige, offentlige og halvoffentlige instanser, som man bruker enormt med krefter på. (S-3)

Resonnementet underbygger at utbyggere ofte forstår den lovpålagte medvirkningen som dialog med ulike offentlige etater og ikke som innbyggerinvolvering. På spørsmål om involvering av barn og unge, gjerne gjennom Ungdommens bystyre, sier begge informantene på forslagstillersiden at det ikke er praksis for dette i Stavanger. Den ene sier om ungdoms behov:

Vi hatt det på radaren, men har ikke satt det i system i prosessen. Men det er vi ikke blitt særskilt bedt om heller! Jeg tenker det får være opp til planmyndighetene i kommunen å iscenesette det. (S-3)

I prosessen måtte interesserte selv melde seg på i ordskiftet, i tråd med liberal demokratiforståelse, og marginale grupper ble ikke invitert inn. Planutkastet ble utformet (fase 5 og 6) uten inkludering av sivilsamfunnet.

Motstanderne får opp øynene for hva forslaget innebærer

Utkast til plan (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2014b) og konsekvensutredningen (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2014a)

7. Alle merknadene ble sendt til Hellsten i Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS. De er videreformidlet i pdf-format til artikkelforfatteren.

ble forelagt de politiske organene i Stavanger i august 2014 (Stavanger kommune, 2014), uten at sivilsamfunnet søkte å påvirke holdningene til politikerne i kommunalstyret for byutvikling (fase 7), og planen ble lagt ut på høring høsten 2014 (fase 8). Forslaget genererte nå svært mange skriftlige høringsinnspill og protester. Det ble klart hva «å utfordre i høyden» kunne innebære. En av informantene karakteriserer førsteutkastet som «ekstremt på tvers av hva noen hadde forventet». (S-6)

Motstanden kom som en stor overraskelse på forslagstiller:

Jeg hadde ikke ant at denne bølgen kom, for dette har jo vært i prosess i mange år før vi lanserte et nytt planforslag. Og jeg synes egentlig ikke at vårt forslag var så provoserende, i tillegg var det en klar politisk bestilling på høye bygg i dette området. (S-3)

Det ble holdt et informasjonsmøte i kommunens lokaler 2/10-14. Ved høringsfristens utløp hadde det kommet inn 129 merknader og fem innsigelser fra to instanser (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2015b:9). Byggehøyden og volumene var hovedankepunkter, og Fylkesutvalget fremmet innsigelse mot høyden. Byantikvaren var svært negativ og karakteriserte bebyggelsen som «et voldsomt inngrep i selve landskapet» (Byantikvaren, 2014:9) og mente det foreslåtte grepet vil danne en mur mellom de historiske bydelene på hver side av dalen som er «et viktig landskapsdrag også for bydelenes identitet og i folks bevissthet» (ibid:10).

Et gjennomgående tema blant kritikerne er at det legges opp til for høy utnyttelse. Det er bred aksept for fortetting, men hvor tett skal det være? Funksjonsdeling med næring for seg og bolig for seg er et annet ankepunkt. Det er gunstig fra utbyggers ståsted fordi det forenkler gjennomføringen og åpner for at svært store næringsaktører kan få arealer tilpasset sitt behov (S-3). Det gir også større fleksibilitet ved utbygging hvis etterspørselen etter ny bolig- og næringseiendom er i utakt.⁸

Norske landskapsarkitekters forening, avdeling Rogaland, Bomiljøforeningen Vårt Stavanger, Våland Velforening og Nylund beboerforening var alle kritiske. Bydelsutvalgene i de to aktuelle bydelene hadde ingen innvendinger mot høyden.⁹

Opprettelse av Aksjonen og arbeidsgruppe og aktiviteter ved første høring

Med utspring i allerede etablerte sosiale nettverk, tok noen beboere initiativ til et felles møte for beboere på begge sider av vannet (Vålandsiden og Storhaugsiden). Det ble lagt løpesedler i postkassene for å nå ut. Forslagstiller ble invitert til møtet og deltok, men hadde en tilbaketrukket rolle. 'Aksjonen Nei til høyblokker i Paradis' (Aksjonen) ble opprettet med side og gruppe på Facebook. Facebooksiden har vært en viktig kanal utad og et sted hvor lenker til avisoppslag har vært lagt ut.

Det ble etablert en arbeidsgruppe som fungerte som talspersoner for Aksjonen. To i gruppen skrev flere innlegg i dagspressen med illustrasjoner som viste høyden på de foreslåtte byggene (blant annet illustrasjon 2). Den ene forteller at arbeidet var tidkrevende og innebar anslagsvis 30–40 timer i ulike møter. Det som likevel tok mest tid var grundige forberedelser for å forsikre seg om at alt de påsto var riktig, som f.eks. høyden på kontoretasjer sammenlignet med boligetasjer. (S-5)

Et stort antall mennesker bidro i mobiliseringen og nedla mange timers arbeid ved å gå fra dør til dør og samle underskrifter:

vi fikk inn ca 1250 underskrifter. Det er forferdelig mange å samle inn på en uke når du går dør-til-dør og snakker med hver eneste person. Det er ikke bare «kan du skrive under her» – du må forklare hva det er for noe. (S-6)

Illustrasjonene, hvor bygningene var «sett fra gatenivå og ikke var gjennomsliktige», var i følge informanten vesentlig for å vise mer realistisk hvordan forslaget ville oppleves.

8. Særlig aktuelt i Stavanger der store næringer har hatt tilbakeslag, mens boligetterspørselen ikke er like redusert. Første byggetrinn igangsatt på området i 2017 er boliger.

9. I Stavanger er representantene i bydelsutvalgene utpekt av Bystyret og ikke direkte valgt av lokalbefolkningen.

Gruppas innlegg i avisene og nyhetsopp-slag¹⁰, vurderes som avgjørende for den på-følgende endringen:

Det var ikke før vi kom på trykk i Stavanger Aftenblad at ballen begynte å rulle. Hvis ikke vi hadde fått til det, tror jeg ikke det hadde kommet så mange merknader og underskrifter som vi fikk. Det å få med avise-ene er nok det aller, aller viktigste. (S-6)

For å eksponere problemstillingen med høy-hus, fikk de tillatelse til å sette opp en heli-umballong som var synlig for alle som pas-serte og som indikerte hvor høyt det høyeste kontorbygget ville bli.

Gjennomslag for motstanderne i første runde: Ny utforming av kontordelen og ny høring

Det var altså motstand mot planen fra både offentlige etater og sivilsamfunnet. Utbyg-gerne valgte da å revurdere det fysiske ut-trykket til kontordelen av planen, og inviter-te til nytt parallelloppdrag på utformingen av næringsbyggene. Dette kan ses som opp-takt til en frivillig ny fase 4a med noe mer kontakt med befolkningen.

Gjennomslaget kom som en overraskelse på aksjonsgruppa:

Jeg har alltid vært av den oppfatningen at det ikke har noe å si hva folk mener – at det er byråkratiet og administrasjonen som kjører et tog som går den veien det går uan-satt. Jeg har tenkt at vi ikke har hatt sjans. Hadde ikke trodd vi kunne påvirke noen-ting. Men vi må prøve – vi har ingenting å tape. Folk må i hvert fall få vite om det. Folk vet jo ikke hva som ligger ute til hø-ring. (S-6)

De nye forslagene fra parallelloppdragene var utstilt på Stavanger togstasjon i februar og mars 2015 slik at publikum kunne se dem og sende innspill pr. epost. Arbeidsgruppa hadde møte med forslagstillere og ble spurt om hvilken løsning de syntes var best. De

foretrakk det samme som forslagstillere lan-det på, men var ikke fornøyd med det nye forslaget. De var tilbakeholdne med å snak-ke på vegne av andre innbyggere, og under-streker at de i møter med forslagstillere var tydelige på at de ikke er demokratisk valgt (S-6).

Med lite rom for påvirkning gjennom dia-log, fortsatte arbeidsgruppa å jobbe mer i tråd med en aktivistrolle. De to informante-ene fra aksjonen opplever rollen som fremmed og forteller at innsatsen koster. Om å fronte en aksjon utad, tidsbruk og aktivistrollen sier den ene: «Jeg skal aldri gjøre dette igjen hvis jeg kan – jeg kan ikke fordra det.» (S-6)

Utbygger gikk videre med det forslaget som hadde størst appell blant arbeidsgruppa og publikum. Endringene besto i å øke fotav-trykket til kontorbygningene, gjøre dem la-vere (nå maksimum 13 etasjer) og bryte opp i flere bygg og vinklede tak. Som byantikva-ren uttrykker det i sin kommentar til forsla-get: «De reduserte byggehøyden, de mer va-rierte bygningsvolumene og den grønne inn-pakningen får utvilsomt illustrasjonene til å fremstå mer tiltalende» (Byantikvaren, 2015:1).

Sommeren 2015 ble revidert plan, datert mars 2015 (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2015a), lagt ut på høring (Stavanger kommune, 2015a). Alle de formelle innsigel-sene falt bort, men Fylkesutvalget mente at næringsdelen burde tilpasses ytterligere for å «dempe høydevirkning og redusere skalas-pranget»¹¹.

Fremdeles var det skepsis til betydningen av volumene blant kommunens etater. Ek-sempelvis mener Oppvekst og levekår at «den høye utnyttelsesgraden går ut over øns-kede bokkvaliteter» (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2015b:16). Byantikvaren var fremdeles negativ:

Med den foreslåtte utbyggingen vil en en-kelt utbygger utnytte til sin egen fordel det som burde være fellesgoder i hele byrom-met: områdetts flotte utsikt, bydelenes luft og lys. (Byantikvaren, 2015:2).

10. Rogaland avis og Stavanger Aftenblad.

11. Merknad datert 3/9-2015. Alle merknadene til ny høring er gjengitt i vedlegg 16 til sak 2013/5655 i kommunal-styret for byutvikling 17/12-2015. <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/STAVANGER/AgendaItems/Details/201722>

Fra sivilsamfunnet kom det også mange merknader. Hoem og Folstad Arkitekter AS mente området har for tett utnyttning og at bygningene burde hatt blandet bruk og ikke vært funksjonsdelt. Forslagstiller svarte at næringsbebyggelsen er samlet rundt Strømsbrua fordi det der er mye støy og trafikk som boligene da skånes for (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2015b:18).

Våland Velforening hentet igjen frem Kommunedelplanen i sin kommentar, og mente utbyggingen fremdeles var for høy. Likeledes viste aksjonsgruppa til 1451 likes på Facebook-siden Nei til høyblokker i Paradis, og fastholdt at dallandskapet ikke tålte den massive og høye utbyggingen.

Partienes ståsted før valget

Fordi kommunevalget falt etter høringsrunden, men før behandling av saken i politiske organer, kan caset belyse hvordan en liberal demokratiforståelse, hvor innbyggernes innflytelse i hovedsak skal skje gjennom stemmegivning, kan arte seg i praksis i en plan-sak. Velgerne fikk en sjelden mulighet til stemme på et parti som ville votere i tråd med deres ståsted (en utvidet versjon av fase 9).

Aksjonen grep denne påvirkningsmuligheten og ba politikerne tone flagg. Mens FrP ga uttrykk for at de støttet utbyggingen, var Venstre, SP, Rødt og SV tydelige på at de gikk imot en slik høy utnyttelse. Ap, MDG, Krf og Høyre var i første omgang mer tilbakeholdne med å ta stilling, men alle uttrykte skepsis til for høy utnyttning.

Holdningen til de ulike partiene ble karakterisert og gruppert slik av Aksjonen: Partier som støtter aksjonsgruppa (Venstre, MPG, SV, SP, Rødt), Partiet som er imot blokker på 13 etasjer (Ap), Partiet som foretrekker å ikke gi velgerne et klart svar (Høyre) og Partier som er for høyblokker og høy utnyttelse av Paradis (Krf, Folkeaksjonen nei til mer bompenger, FrP).¹²

Arbeiderpartiet tok tilsynelatende avstand fra planen, og i Rogalands Avis sto følgende på trykk 3. september 2015:

Det er helt uaktuelt for Ap å skulle tillate å bygge ut dette området med «monsterblokker». Dette er Stavangers indrefilet, sier Aps ordfører kandidat Cecilie Bjelland, etter at Paradis-beboere i aksjonsgruppen mot høyblokker nå krever Stavanger-partienes standpunkter før valget. (Fossmo, 2015)

Bjelland trakk frem Kommunedelplanen og mente den legger opp til en «skånsom, men arealeffektiv utnyttelse med vekt på grøntdrag og hensyn til den eksisterende trehusbebyggelsen». Ut fra uttalelsene er det lett å anta at forslaget ikke vil få partiets støtte.

MDGs Torfinn Ingeborgrud skrev en lengre kommentar til aksjonsgruppen på Facebook som blant annet inneholder følgende:

*MDG er skeptiske til utnyttelsesgraden. Grunnlaget for den massive planen i Paradis har forsvunnet!*¹³

Dette så Aksjonen som en bekreftelse på at MDG var mot høyblokker i Paradis. En informant fortalte at de hadde lagt mye arbeid i å etablere hvor partiene stor. Informanten sa i oktober: «MDG har gått ut med sterk støtte» (S-5).

I hvilken grad partienes ståsteder i denne saken hadde betydning for stemmegivningen, vet vi lite om, men i etterkant, da både MDG og Arbeiderpartiet stemte for planforslaget, opplevde mange det som løftebrudd¹⁴.

Begrenset gjennomslag i andre runde: litt lavere utnyttning

Etter høringsfristen ble forslaget noe justert. Høyeste bygg ble redusert fra 13 til 12 etasjer og næringsarealet redusert fra 54000 m² til 52000 m². Maksimalhøyden i det endelige forslaget var 48 meter, mens kommentarene i høringen rettes til et forslag på 52 meter.

Forslagstiller ga likelydende svar til de fleste som protesterte mot høyden, og trakk frem at man gjennom prosessen hadde redusert høyden med til sammen 16 meter og

12. Innlegg på facebook-siden Nei til høyblokker i Paradis, 9. september 2015

13. Utdrag av innlegg på facebook-siden Nei til høyblokker i Paradis 25. august 2015, gjengitt 17. desember 2015

14. Fremkommer på Facebook-siden 17. og 18. desember 2018, der det blant annet skrives til MDGs representant: «stemmen vi oppmuntret folk til å gi deg, skulle vi gjerne trukket tilbake. Det blir vanskelig å tro på dere heretter».

arealet med 2000 m² (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2015b:19–21). Sistnevnte endring lå imidlertid ikke inne i det forslaget som lå til høring (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2015a).

Politisk behandling etter valget

Aksjonen fortsatte å påvirke politikerne etter valget. De hadde møter med flere av de politiske bystyregruppene, og sendte et alternativt forslag til vedtak til politikerne i Stavanger. Dette medførte presseoppslag (Riiber, 2015) og at politikerne igjen ble utfordret i saken.

Saken ble behandlet i Kommunalstyret for byutviklingssaker i desember 2015. Venstre fremmet forslag om reduserte høyder og utnyttelse, men forslaget ble nedstemt. Rådmannens innstilling hvor planforslaget bifalles, ble vedtatt (Stavanger kommune, 2015c).

I januar 2016 ble saken behandlet i Bystyret. Under diskusjonen ble Arbeiderpartiet og MDG utfordret og kritisert av Venstre for å ha skiftet standpunkt etter valget. MDG svarte at de ikke hadde brutt noe løfte, og at de hadde gitt uttrykk for at de ikke var så skeptiske til den nye versjonen (Stavanger bystyre, 2016 ca 1:45 inn i opptaket).

Arbeiderpartiet ble utfordret på at de før valget ikke kunne godta 13 etasjer, men at de nå mener 12 etasjer er greit. Partiet forsvarte sitt endrede ståsted med at planen var betraktelig bedre, at den nye bystyregruppen måtte stå fritt, og at det var gunstig for miljøet med tett utbygging.

Planforslaget ble vedtatt mot stemmene fra Venstre, Senterpartiet, Sosialistisk venstreparti og Rødt (Politisk sekretariat, 2015). Disse ga i debatten uttrykk for at lokalsamfunnets ønsker var bestemmende for deres ståsted. De stemmer da i tråd med både radikal og deltakerdemokratisk holdning. For miljøpartiene (Venstre, Rødt og SV) betydde det å la deltakerdemokratiske og lokalmiljømessige verdier få forrang fremfor verdiene knyttet til det globale klimaproblemet.

Kamp om fellesskapets interesser

I debattene skjer det i realiteten en kamp om hvilke ståsteder som forsvarer fellesskapets

interesser. Den ene siden, representert især ved Aksjonen og Byantikvaren, ser utbyggingen som trussel for samfunnets *kollektive* kvaliteter. Den andre siden fremstiller utbyggingen som noe som bare truer enkeltindividers *private* kvaliteter. Dette kommer godt til syne i en arbeiderpartipolitikers forsvaret av partiets ja til utbyggingen under debatten i Bystyret:

Ja, det er tøffe prioriteringer, og det kan være at vi ikke er populære blant enkelte av beboere i dette området, men nettopp derfor er denne avgjørelsen riktig. For vi klarer å tenke fremtiden og vi klarer å tenke miljø på vegne av oss alle, ikke bare de som bor i dette området. (Stavanger bystyre, 2016 ca. 1 time inn i opptaket)

Denne typen argumentasjon brukes også av representanten fra partiet Nei til mer bompenger, som setter det å «tenke langsiktig» og «til byens beste» opp mot «fem som klager på Vålandsida og kanskje 10 på Storhaugside» (ibid:1:20 inn i opptaket). Fremskrittspartiet følger opp i samme fremstilling med å si at de «respekterer at naboene må ivareta sine interesser – det er bystyret som må ivareta byens interesser i sin helhet» (ibid:1:50 inn i opptaket). Det fremstilles som om Aksjonen kun ivaretar sine private interesser og ikke interessene til et større kollektiv.

Aksjonen er provosert av denne retorikken og understreker at innbyggerinitiativet ble signert av 1250 personer. De utdyper på Facebook:

Dette er IKKE en aksjon for de som mister utsikten. Dette handler om mye mer enn enkeltpersoners utsikt, ellers hadde det aldri vært så mange debattinnlegg, underskrifter og Facebookfølgere. Hvilke andre byggesaker har fått så mye oppmerksomhet? Dette handler om hva slags by vi skal ha videre, det handler om hvilke krefter som skal styre, det handler om privat-statlige selskaper som tar seg til rette i fellesrommet vårt, og mye mye mer.¹⁵

15. Svar til en kommentar på facebookside Nei til høyblokker i Paradis 18. desember 2015

Også Venstres innlegg fremholder at en mindre tett utbygging er i byens interesse:

I Venstre har vi vært opptatt av denne saken, fordi vi ønsker å sikre gode bomiljøer, bydelens historiske uttrykk, en bedre harmoni med eksisterende bebyggelse, og ikke minst ta beboernes bekymringer på alvor. Venstres forslag bidrar med en fortetting på 100 prosent i forhold til gjeldende reguleringsplan. Det får holde!¹⁶

Senterpartiets representant fremholder at planen utelukkende tjener ROM-eiendomsinteresser (Stavanger bystyre, 2016) og mener utbyggingen vil være ødeleggende for de aktuelle nærområdene og være skjemmende for dem som kommer inn til byen.

Samlet sett kan man si at utbyggers «private» interesse¹⁷ og storsamfunnets ønske om sterk fortetting rundt knutepunkter, vinner frem. Lokalsamfunnets ønske om utsikt, utsyn, landskapsvern og stedsidentitet, vinner ikke frem. Diskusjonene har få deliberative kvaliteter, der gjensidig forståelse søkes oppnådd.

4. Planens demokratiske legitimitet

Planens demokratiske legitimitet skal i det følgende diskuteres knyttet til to legitimitetstetterskjer. For det første ligger det i norsk planlegging et premiss om at nye planer skal være i tråd med overordnede føringer og foreliggende planer. I hvilken grad har denne planen utfordringer på det punktet? For det andre medfører de ulike demokratiformene krav til forankring av beslutninger i folket – demos. I det følgende diskuteres hvilke demokratiidealer som tilfredsstilles av prosessen.

I hvilken grad var overordnede planer førende for planforslaget?

Som det fremgår av både planprogrammet (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2013:8-13) og planbeskrivelsene (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2014b; Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2015b), blir planforslaget diskutert opp mot rikspolitiske retningslinjer

og kommunale og regionale planer og målsettinger. Det er særlig kommuneplanene (flere generasjoner) og Kommunedelplanen (Stavanger kommune Kultur og byutvikling, 2005) som er relevante for en diskusjon om demokratisk legitimitet.

Kommunedelplanen fra 2005 ble utarbeidet med utvidet inkludering av sivilsamfunnet (Wøhni, 2007). I kommuneplanen for 2010-2015 angis en 5-etasjes begrensning for boliger (Stavanger kommune, 2011). Regionalplanen fra 2013 har 5-6 etasjer i boligområder som høyeste anbefalte tetthet (Rogaland fylkeskommune, 2013:49). Tilsynelatende ligger rammen relativt uendret fra 2005. Planleggeren i Stavanger (S-1) forteller imidlertid at det politiske flertallet og toppledelsen i kommunen allerede fra 2007-08 så med nye øyne på rammebetingelsene i Kommunedelplanen; formål (kombinert formål) utnyttelsesgrad og volumoppbygging, og de ønsket høyere utnyttning. Dette bekrefte av forslagsstillers opplevelse av at høy utnyttning var en «bestilling fra politikerne».

Planforslaget fra 2014 hadde tomteutnyttelse på bolig og næringsdelen som brøt kraftig med Kommunedelplanen fra 2005, og med den gjeldende kommuneplan. Dette var forslagstillerne klar over, og i forslaget blir det henvist til at kommuneplanen var under revisjon, og at de maksimale utnyttingsgradene antas å bli justert (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2014b:9).

I juni 2015 ble ny kommuneplan vedtatt med nye utnyttelsesgrader (Stavanger kommune, 2015b:80). Tettheten var dermed ikke lenger i konflikt med bestemmelsene i gjeldende kommuneplan (se tabell 2).

Hvis vi knytter demokratisk legitimitet til samsvar mellom plan og sist vedtatte plan i planhierarkiet, er Paradis-sør planen legitim. Hadde Paradis-sørplanen blitt vedtatt i 2014, hadde den imidlertid vært i strid med gjeldende kommuneplan og manglet formell legitimitet.

Hvis vi inkluderer Kommunedelplanen som et demokratisk fundert rammeverk for lokal utvikling, utfordres legitimiteten sterkt. For mange aktører som protesterte mot planen i høringsrunden i 2014 var bruddet med

16. I Venstres innlegg gjengitt på <https://www.venstre.no/artikkel/2016/01/25/loftebrudd-i-paradis-saken/>

17. i denne sammenheng en offentlig eid eiendomsaktør

Kommunedelplanen et viktig argument. En gjentatt formulering var: «Jeg reagerer på den ekstreme byggehøyden på K1 og K2, spesielt tatt i betraktning at kommunedelplan 116K setter krav på maksimal høyde på 5 etasje». Delplanen var forankret lokalt gjennom diverse idedugnader og møter (Wøhni, 2007), men ble tilsidesatt. En slik prioritering uten å gå veien om nye og lokalt forankrede rammer for området, strider mot både deliberativ, deltakerdemokratisk og radikal demokratiforståelse fordi den ikke henter legitimitet fra verken overbevisende og dialogorientert argumentasjon eller lokal involvering og forankring.

Forankring i sivilsamfunnet som legitimitetskriterium

Planens andre «legitimitetstærskel» gjelder inkludering av sivilsamfunnet i prosessen. Liberal demokratiforståelse anser enhver beslutning tatt av politisk nivå som demokratisk legitim, mens deliberativ demokratiforståelse i tillegg krever at saken er godt belyst og diskutert slik at alle relevante hensyn vurderes. Sivilsamfunnets ståsted er mer forpliktende innen radikal og deltakerdemokratisk retning. Radikal demokratitilnærming aksepterer at politikerne tar de endelige beslutningene, men har overføring av makt som mål. Deltakende demokratiteori setter lokal innflytelse høyest.

Prosessens involvering av sivilsamfunnet starter med offentliggjøring av initiativet og åpning for innspill. Normal norsk prosedyre følges, men med et supplerende informasjonsmøte. Dette var ikke en invitasjon til deltakende samarbeid eller dialog i tråd med deltakerdemokratiske og deliberative idealer. Heller ikke var det tilstrekkelig til at befolkningen i området forsto hvilke verdier og interesser som ble utfordret slik at protester i tråd med radikal demokratiforståelse kunne mobiliseres. I et liberaldemokratisk perspektiv er det imidlertid tilfredsstillende.

I neste fase ble forslaget gjort kjent slik at interesserte kunne komme med innspill, og prosessen er dermed legitim i liberaldemokratisk forstand. Motstanden mot planen kom fra både offentlige høringsorgan med innsigelsesrett (som fylkeskommunen) og fra sivilsamfunnet, og genererte stor negativ

oppmerksomhet. Forslagsstiller beslutter å revurdere det fysiske uttrykket på næringsbyggene. Dette avspeiler en villighet til å endre kurs. Innenfor eiendomsutvikling ser man ofte at det foretas raske snuoperasjoner og tilpassede valg (Bjordal, 2016). I denne sammenhengen styrker endringsvilligheten prosessens demokratiske legitimitet.

Men hva innebærer revurderingen med hensyn til demokrati, makt og innflytelse? Indikerer det at *budskapet* om at lavere bygg gir bedre landskaps- og byrom, vant frem – i tråd med en deliberativ demokratiforståelse? Avspeiler det en respekt for behovene og synspunktene til de lokale *beboerne* – i tråd med deltakerdemokratisk og radikal demokratiforståelse? Eller er det et uttrykk for en pragmatisk tilnærming for å unngå mer tilspissing og få helheten raskere igjennom?

ROM eiendoms representant synes ikke den nye utformingen med større fotavtrykk og lavere bygg er en forbedring, og uttrykker at det første forslaget ville blitt bra etter mer arkitektonisk bearbeiding. Stedet «hadde tålt høyere bygg» (S-3). Argumentene knyttet til høyhus, landskap og utsyn overbeviste ikke, og det nye grepet kan ikke ses som et gjennomslag for deliberativt demokrati.

ROM eiendoms fortelling åpner heller for en deltakerdemokratisk tolkning. Den er mer ydmyk på at første utkast ikke traff godt: «vi traff ikke blink med alt på første forsøk» (S-3). Det er ROM eiendoms ønske at bydelene rundt skal ha gjenkjennelighet og gjerne være litt stolte sier informanten og utdype:

Som prosjektansvarlig er jeg ikke så veldig opptatt av de 10 nærmeste naboene, men at byen som sådan, de 60 000 som har naturlig sykkelavstand hit, at de skal føle at det er litt allright og ikke bare noe storsamfunnet har bestemt. (S-3)

Uttalelsene til utbygger om å treffe riktig, at bydelene skal kjenne seg igjen og at de med sykkelavstand skal like området, indikerer at det har spilt inn i hans vurdering at lokale synspunkter bør ha innflytelse i utviklingen av et område i tråd med deltakerdemokratisk og radikal orientering.

Gjennom arbeidsgruppen for Aksjonen hadde forslagsstiller og planadministrasjon

en sjelden mulighet for dialog direkte med representanter for lokalbefolkningen. Dette kunne tilført prosessen deltakerdemokratiske og deliberative kvaliteter med diskusjoner eller samarbeid om løsninger. Denne muligheten ble ikke brukt. Det ble ikke etablert en arena for dialog med ny forståelse som mål, og argumenter ble i liten grad møtt med motargumenter. Prosessen har derfor lite deliberativ og deltakerdemokratisk legitimitet.

Likevel, innbyggerne fikk mulighet til å tre inn på arenaen og protestere i tråd med den radikale demokratiforståelsen hvor grupper uten makt mobiliserer. Gruppen organiserte seg og samlet seg om et budskap å kjempe for. Slik bekreftet og forsterket de 'det politiske' i prosessen – den iboende motsatsen mellom interessene til ulike grupper i samfunnet. Aksjonens mobilisering mot det politiske nivå foregikk helt til avstemming, så prosessens siste fase bærer preg av radikal demokratitilnærming. At den vedtatte planen ikke prioriterer lokalsamfunnets visjoner om et godt fremtidig nærmiljø, utfordrer likevel beslutningens legitimitet i et radikalt perspektiv. Det er en styrke at de ulike ståstedene kom så tydelig frem, men dette er Aksjonens fortjeneste ved at deres aktivitet bidrar til å legitimere prosessen.

Gjennom kommunevalget hadde velgerne en sjelden anledning til å forplikte politikerne og gi vedtaket liberaldemokratisk legitimitet. At politikerne i to partier ikke voterte i tråd med det de hadde forespeilet velgerne før valget, svekker imidlertid legitimiteten.

Den siste endringen – fra 13 til 12 etasjer og fra 54000 til 52000 m² – er den et resultat av demokratisk gjennomslag for sivilsamfunnet? Det er lite som tyder på at forslagstillere har gjort endringene for å imøtekomme protestene. Heller kan endringene tolkes til at forslagstillere gir politikerne i Ap og MDG en mulighet til å endre syn uten å miste all ære og dermed sikre en bredere politisk forankring av planen.

Samlet sett har prosessen klare begrensninger med hensyn til demokratisk legitimitet; innbyggerne inviteres ikke inn i tråd med deltakerdemokratiets idealer, det gis ikke motargumenter eller overbevisende begrunnelser i tråd med deliberative idealer, de berørte blir ikke hørt i tråd med radikale ide-

aler og en del politikere føler seg ikke bundet av sine løfter i tråd med liberale demokratiske idealer.

5. Konkluderende refleksjoner

Fortetting er et samfunnsprosjekt som ofte medfører dilemmaer mellom ulike hensyn og interesser. Lokalbefolkningen i denne saken tar til orde for å sikre fellesgoder som *utsikt og utsyn* i byrommene. Med utgangspunkt i områdets gjeldende kommunedelplan holder de fast ved et eksplisitt uttrykt ønske om å *ikke ha høyhus* i området. Samstemt med byantikvaren trekker de *landskapsvern* frem som viktig. Opp mot dette er den nye togstasjonen et implisitt argument for høy utnytting, og politikere og forslagstillere ønsker sterk fortetting.

Lokalsamfunnet tvang frem sin stemme og brukte muligheten for mobilisering som ligger i en liberal demokratimodell – grunnstammen i norsk planlovgivning. Dette bidro til et nytt og lavere design, men fordi landskapsvern og utsyn ikke ble sikret, må gjenomslaget kunne betegnes som begrenset.

Norsk planregelverk har deltakerdemokratiske og deliberative ambisjoner. Å ta disse på alvor, innebærer for det første at forslagstillere designer prosessen med reell innflytelse for sivilsamfunnet for øyet. For det andre innebærer det at politikerne er villige til å la velfunderte synspunkter båret frem av lokale aktører få gjennomslag. Vårt system *sikrer* ikke dette, og det skjedde ikke i denne saken. Prosessen endte svært polarisert. Er en slik dreining i radikal retning når dilemmaer skal håndteres, ønskelig for politikere, planleggere, forslagstillere og innbyggere? Bygger det opp tillitten til vårt system og ivaretar det vårt politiske engasjement?

Aksjoner og protester er en tung og krevende form for involvering som mange innbyggere ikke ønsker eller har kapasitet til å delta i. At det koster å engasjere seg for felleskapet (problemet med kollektiv handling) er en kjent utfordring knyttet til innbyggerinvolvering (Rydin & Pennington, 2000). Informantene i caset gjorde det ugjerne, og opplevde at det politiske flertallet avfeide innspillene som uttrykk for snever egeninteresse. Miljøkvalitetene som lokalsamfunnet

forsvarte ble i liten grad anerkjent, og håndteringen av dilemmaet kan derfor ses som mangelfull.

Analysen synliggjør utfordringer knyttet til demokratisk legitimitet. Det var vanskelig for sivilsamfunnet å akseptere et forslag som brøt kraftig med mål og hensyn fastsatt i en lokalt forankret kommunedelplan. Både prosessen og beslutningen mangler deltakerdemokratisk og deliberativ legitimitet. I saker som denne som berører så mange direkte, og hvor de berørte aktivt tar grep for å kommunisere hva som er lokalsamfunnets holdning, synes det utilstrekkelig for demokratisk legitimitet å hvile på det prinsipielle i at politikerne bestemmer.

Artikkelens teoretiske rammeverk hvor demokratiformer relateres til en planprosess, synliggjør hvordan sivilsamfunnet i større grad kan benyttes som ressurs – ressurs for forslagstillere ved å kommunisere lokale behov, og ressurs for administrasjonen i kommunen som alliansepartner. Administrasjonen har som oppgave i planlegging å ivareta samfunnets fellesinteresser, men systemet sikrer best velerkjente kollektive kvaliteter hvor talspersoner er institusjonalisert i egne stillinger eller forvaltningsnivåer (grøntarealer, kulturminner, truede arter etc). Landskap, utsikt, lys og utsyn er miljøkvaliteter som ikke i samme grad forsvares av institusjonaliserte talspersoner og som generelt er lite vernet. Ofte forsvares slike kvaliteter og verdier av lokale aktører. Deres motivasjon kan trekkes i tvil og deres engasjement fremstilles som snever egeninteresse (NIMBY¹⁸) heller enn ønsker om kvaliteter for storsamfunnet.

Blir miljø- og samfunnshensyn godt nok tematisert, diskutert og ivaretatt ved fortetting i norsk planlegging? Hvis svaret er nei, kan slike hensyn gis en sterkere posisjon gjennom allianser mellom sivilsamfunnsaktører og forvaltningen. Der disse har sammenfallende syn, kan planleggere, byantikvar eller ansvarlig for barn og unges interesser i plansaker, aktivt hjelpe sivilsamfunnsaktører til å være en stemme i prosessen på arenaer de ikke selv har adgang til, som å påvirke politikerne opp mot ved-

taksfasen. Dette fordrer at planadministrasjonen erkjenner sivilsamfunnets aktører som demokratisk legitime partnere. Demokratiteori bidrar til en rikere forståelse av hva innholdet i et slikt partnerskap kan være og tydeliggjør aktørenes handlingsmuligheter.

Referenser

- Bjordan, S. N. (2016). *Eiendomsutvikling som strategisk prosjektledning*. Phd. Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.
- Byantikvaren. (2014). *PLAN 2499P – Byantikvarens merknader til detaljregulering for Paradis sør*. Saksnummer 13/5655-41 Dokumentnummer 91717/14. Stavanger: Stavanger kommune, Kultur og utvikling
- Byantikvaren. (2015). *PLAN 2499P – Detaljregulering for Paradis sør, Byantikvarens merknader til revidert prosjekt*. Saksnummer 13/5655-229 Journalnummer 80446/15. Stavanger: Stavanger kommune, Kultur og byutvikling
- Cunningham, F. (2002). *Theories of democracy: a critical introduction*: Cambridge Univ Press.
- Dryzek, J. S. & Niemeyer, S. (2010). *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Forester, J. (2009). *Dealing with differences : dramas of mediating public disputes*. Oxford: Oxford University Press.
- Fossmo, S. R. (2015, 3. september). AP: – Helt uaktuelt med "monsterblokker". *Rogalands Avis*.
- Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS. (2013). *Plan 2499P. Detaljregulering for Paradis-sør, felt P13, P14 og deler av P12 i kommunedelplan 116K, Hillevåg, Storhaug og Eiganes-Våland bydel*. Planprogram for Plan 2499P 02.09.2013 Versjon 5. Oslo: Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS.
- Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS. (2014a). *KONSEKVENSTREDNING for Paradis-sør, felt P13, P14 og deler av P12 i kommunedelplan 116K, Hillevåg, Storhaug og Eiganes-Våland bydel*. Plan 2499P. Oslo: Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS.
- Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS. (2014b). *PLAN 2499P. DETALJREGULERING for Paradis-sør, felt P13, P14 og deler av P12 i kommunedelplan 116K, Hillevåg, Storhaug og Eiganes-Våland*

18. Not In My Back Yard – en nedsettende og mye brukt betegnelse på lokal motstand

- bydel. 15.04.2014 Versjon 2. Oslo: Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS.
- Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS. (2015a). *Plan 2499P. PLANBESKRIVELSE for Paradis-sør, felt P13, P14 og deler av P12 i kommunedelplan 116K, Hillevåg, Storhaug og Eiganes-Våland bydel.* . REVIDERT Dato 27.03.2015 – Revisjoner / etterskrift etter høring og ifm 2. gangs behandling. Oslo: Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS.
- Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS. (2015b). *Plan 2499P. PLANBESKRIVELSE for Paradis-sør, felt P13, P14 og deler av P12 i kommunedelplan 116K, Hillevåg, Storhaug og Eiganes-Våland bydel. Sammendrag – Revisjoner i plansaken etter 2 høringsrunder.* Revisjonsdato: 15.10.2015. Oslo: Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS.
- Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action.* London: Heinemann.
- Healey, P. (1999). Deconstructing communicative planning theory: a reply to Tewdwr-Jones and Allmendinger. *Environment and Planning A*, 31 (6): 1129–1135.
- Healey, P. (2006). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Healey, P. (2010). *Making better places : the planning project in the twenty-first century.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Held, D. (2006). *Models of democracy.* Cambridge: Polity.
- Hillier, J. (2002). *Shadows of power: an allegory of prudence in land-use planning.* London: Routledge.
- Innes, J. E. (1996). Planning Through Consensus Building: A New View of the Comprehensive Planning Ideal. *Journal of the American Planning Association*, 62 (4): 460–472. doi: 10.1080/1944369608975712.
- Knudtzon, L. (2018). Democratic theories and potential for influence for civil society in spatial planning processes. I: Egoz, S., Jørgensen, K. & Ruggeri, D. (red.) *Defining Landscape Democracy: A path to Spatial Justice:* Edward Elgar Publishing.
- Knudtzon, L. C. (2015). Meningsbrytninger og involvering i planprosesser i et demokratiperspektiv. I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Saglie, I.-L. (red.) *Kompakt byutvikling – Muligheter og utfordringer*, s. 85–96. Oslo: Universitetsforlaget.
- McClymont, K. (2011). Revitalising the political: Development control and agonism in planning practice. *Planning Theory*, 10 (3): 239–256.
- Mouffe, C. (2000). *The democratic paradox.* New York: Verso.
- Mouffe, C. (2005). *On the political.* Abingdon: Routledge.
- NOU 2003:19. *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen.* Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory:* Cambridge University Press.
- Pløger, J. (2004). Strife: Urban Planning and Agonism. *Planning Theory*, 3 (1): 71–92. doi: 10.1177/1473095204042318.
- Politisk sekretariat. (2015). *Saksprotokoll Detaljregulering 2499P.* Utvalg: Stavanger Bystyre Sak 7/16 Arkivsak 16/01296 Stavanger: Stavanger kommune.
- Purcell, M. (2008). *Recapturing Democracy : Neoliberalization and the Struggle for Alternative Urban Futures.* Hoboken: Taylor & Francis.
- Riiber, K. (2015, 8. desember 2015). Naboene lanserer egen Paradis-plan – dette sier politikerne. *Rogalands Avis.*
- Rogaland fylkeskommune. (2013). *Regionalplan for Jæren 2013–2040 Vedtatt i fylkestinget 22.10.2013.* Stavanger: Rogaland fylkeskommune.
- Rydin, Y. & Pennington, M. (2000). Public participation and local environmental planning: the collective action problem and the potential of social capital. *Local environment*, 5 (2): 153–169.
- Schmidt, L. (2015). Bokkvalitet og sosial bærekraft. I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Saglie, I.-L. (red.) *Kompakt byutvikling – Muligheter og utfordringer*, s. 161–175. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, socialism, and democracy.* New York: Harper.
- Selvig, V. (2015). Utvikling av offentlige rom – kommunal styring. I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Saglie, I.-L. (red.) *Kompakt byutvikling – Muligheter og utfordringer*, s. 222–231. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sirowy, B. (2015). Offentlige rom i kompakt by. I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Saglie, I.-L. (red.) *Kompakt byutvikling – Muligheter og utfordringer*, s. 193–206. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stavanger bystyre. (2016). *Bystyremøte i Stavanger 25. januar.* Stavanger: Rogalands avis.

- Stavanger kommune. (2011). *Kommuneplan 2010–2025 Sammen for en levende by*. Vedtatt av bystyret 14.06.2011. Stavanger: Stavanger kommune.
- Stavanger kommune. (2012). *PLAN 2461P. Detaljregulering for felt G, I og deler av J3 og TE3 i PLAN2217 Reguleringsplan for Paradis – Kvaleberg bydelene Storhaug, Hillevåg, Eiganes og Våland*. Saksfremlegg Journalnr 68476/12. Stavanger: Stavanger kommune.
- Stavanger kommune. (2014). *PLAN2499 Detaljregulering for Paradis Sør felt P13, P14 og deler av felt P12 i Kommunedelplan 116K*. Saksfremlegg Journalnr 65229/14. Stavanger: Stavanger kommune.
- Stavanger kommune. (2015a). *Høringsdokument – Ny høring PLAN2499 Detaljregulering for Paradis Sør, Hillevåg, Storhaug og Eiganes/Våland bydel*. Notat Saksnummer 13/5655-173 Journalnr 57135/15. Stavanger: Stavanger kommune.
- Stavanger kommune. (2015b). *Kommuneplan for Stavanger 2014–2029* Vedtatt 15. juni 2015. Stavanger: Stavanger kommune.
- Stavanger kommune. (2015c). *PLAN 2499P – Detaljregulering for for Paradis Sør – Hillevåg, Storhaug, og Eiganes/Våland*. Saksprotokoll Kommunalstyret for byutvikling Sak 345/15 Arkivsak 13/5655 Journalnummer 116388/15. Stavanger: Stavanger kommune Kultur og byutvikling.
- Stavanger kommune Kultur og byutvikling. (2005). *Kommunedelplan for Paradis og Hillevåg. Plan 116K*. Stavanger: Stavanger kommune.
- Wøhni, A. (2007). "Virker medvirkning virkelig?": *evaluering av planmedvirkning i storbyene: sluttrapport*. Program for storbyrettet forskning. Sandvika: Asplan Viak.

Tekst 5

Lillin Cathrine Knudtzon and Berit Irene Nordahl:

The Devil is in the Details: Public Qualities and Market-led Urban Redevelopments

Abstract

This article assesses urban spatial qualities in market-led urban redevelopments. By applying a typology derived from theories of goods, the article identifies and categorises spatial improvements of the urban environment, as well as deterioration and congestion of existing amenities caused by urban redevelopment projects. Based on case documents and interviews with relevant actors in 12 development control processes in Norway, the paper reveals different kinds of qualities, their characteristics, which actors that put these qualities on the agenda and how they are settled on.

The article has a special focus on qualities accessible for the greater public that may be of high value to citizens, but that risk being ignored by developers, planning officers and other stakeholders. We find that public engagement plays a part in securing such qualities and preventing threats to existing public qualities. Our classification is useful in categorising essential spatial qualities at stake and the dynamics between such qualities during redevelopment processes.

Keywords: Urban redevelopment, public goods, public interest, common pool resources

1. Introduction

In academia market-led urban redevelopments are often criticised for neglecting public space, sacrificing existing public spaces, ignoring public interest and in different ways causing the deterioration of city spaces (Roberts & Turner 2005; Slater 2014; Worpole & Knox 2007). Carmona (2015) cites nearly 100 different academic voices criticising failures of redevelopments to comply with public interest and to produce good public spaces. Norwegian researchers have also exposed drawbacks of recent urban redevelopment through deficient architecture (Schmidt 2014); agendas that exclude citizens' viewpoints (Hanssen & Falleth 2014); and decision processes where concerns about effects for future citizens evaporates over time (Knudtzon 2013; Knudtzon 2018).

However, in his comprehensive mapping of diverse public spaces Carmona argues for a reconceptualization of public spaces by replacing an abstract perception with "a narrative of renewal, one that celebrates the return of a public spaces paradigm", and a user-oriented normative with a "more pragmatic and positive, less dogmatic and polemized" set of notions (Carmona 2015:398 and 399). Ultimately, most actors who take part in the enterprise of urban planning and development seek to achieve an end-result of some quality regardless of position and perspective, he states.

As voiced by Klosterman (1985), representation of collective interests and production of public goods can be seen as traditional key arguments for public planning. Despite the centrality of the common good and public interests in discussions of planning and space, these concepts are insufficiently defined (Carmona 2015; Metzger & Wiberg 2017). Murphy and Fox-Rogers (2015) also claim that much of the debate related to what the common good might be in planning is not sufficiently

supported by empirical research. Furthermore, there is no agreement on what constitutes good urban spatial qualities or how much of certain qualities will suffice. Hence, there is a need to discuss what spatial development implies for the public at large. Case studies of actual decisions demonstrating the concerns and discussions of diverse actors will generate insights into this field. Empirical studies might also increase our understanding of how consultations bring out issues of concern, leading to added value for the public regarding the end result.

With this as a starting point, the paper discusses urban spatial qualities created through market-led urban redevelopments: What kind of qualities do market-led redevelopment produce, what qualities do they threaten, and who is voicing their concern? The paper explores decision-making processes in development projects in which developers, planners, other public authorities, elected politicians and the public, voice their preferences about the impact of redevelopment projects on the urban environment. The paper takes as its point of departure the actual changes in urban spatial environments generated through market-led redevelopment projects. It shows what qualities the projects bring to new and existing residents and what qualities are potentially lost or reduced. It also identifies how the different qualities are brought up for discussion during decision-making, and which actors are involved in bringing attention to particular qualities.

The paper draws on a typology from economic theory about goods where one distinguishes between public goods, private goods, club goods and crowded/congested goods. The latter is also labelled common goods or common pool resources. By drawing on and adapting this terminology, the professional language of economists can be drawn on by planners hence working towards better dialogue between developers, planners and the public in this contested field

The analysis identifies and categorise the types of spatial qualities that are normally on the agenda in such decisions, and the dynamics between them. It also shows which actors and stakeholders bring the different qualities forward and thus gives an insight into which actors are predisposed to have a focus on particular qualities. Thus, the article contributes to a language that opens discussions of which types of qualities that can be realised through market-led redevelopments.

The following section presents the theoretical basis. Section three describes the research design and the empirical data used in the analysis. Section four presents the analysis: it explains the typology of qualities and concretize each type as seen in the empirical material. Furthermore, the analysis displays which stakeholder that argue for different solutions such as depletion of existing public qualities and creation of new qualities. Part five elaborates on the findings and possible impacts on urban planning, particularly in situations where urban transformation is market-led.

2. Urban redevelopment, public interests and goods theory

The question of *public interests* is a mandatory element for public planners to address in all urban redevelopment processes. The concept of public interest is, however, problematic. While considered useful (Alexander 2002), and to be at the heart of planning (Campbell & Marshall 2002), the concept can be characterized as opaque and contested (McKay et al. 2015) and controversial (Sager 2013:13). The concept in the singular, as a conclusion of what is in *the* public interest, was criticized by Friedmann in 1973, as he argued for a transformation of the concept (Friedmann 1973:2). The need for a pluralistic understanding of the concept is now well recognised as differences in social situations

based on e.g. class, religion and gender naturally point in diverting directions for different group's interests.

Moreover, experts alone should not define public interests. Loures (2015) finds that experts' perspective of barriers to and benefits from urban redevelopment differ from residents' perspectives. For instance, residents tend to value improved aesthetics and new greens higher than experts do (ibid: 76).

There is little doubt that voices from civil society are important in decisions about urban redevelopment, also in market-led projects. However, the literature also raise the question whether community actors tend to over-demand public goods and overemphasize capital gain effects of public goods (Brueckner & Joo 1991; Miceli 1991). Sasaki (2000) found that both in roles as citizens and as house sellers, residents' preference for services and goods exceed the utility as well as the capital gain effect. Indeed, although residents' voices are important in defining public interest, it is necessary to calibrate their voices against cost efficiency. Developers commence the urban redevelopment on market terms. It is therefore reasonable to assume that when residents' viewpoints meet developers' *cost efficiency* will be part of the discussion.

Goods theory - a typology of access and rivalry

This article aims at a more nuanced understanding of the qualities of proposed spatial developments thru a typology based on goods theory. A good is an object (product or service) that directly or indirectly increases the wellbeing of the consumer. Goods may not be appraised equally by all consumers, hence a good considered important by one person may be insignificant to another. A good may be used, consumed or only appreciated. An example is a public medical care system. The sheer existence of such a system is generally considered as a good: as a service accessible to any citizens independent of whether a specific individual citizen make use of this system or not.

Economic theory distinguishes goods according to rivalry and excludability. Non-excludable goods are available for all consumers, whereas an excludable good can only be enjoyed by consumers within a defined or limited group. Limitation of access to the good is often through payment. Rivalry concerns connectedness between users, implying that one person's use of the good may negatively affect another person's use of the good. The number of consumers does not affect non-rivalrous goods but does impede rivalrous goods. Another term for this is subtractability (Ostrom et al. 1994).

All goods may be characterised along degrees of rivalry and excludability constituting four ideal types of goods: *private goods* being excludable and rivalrous; *club goods* or monopoly goods that are excludable and non-rivalrous; *congested goods /common pool resources* that are non-excludable but rivalrous; and finally, *public goods* that are non-excludable and non-rivalrous. The two-by-two table display the different categories:

Resource capacity	Rivalrous (Displacing/scarce)	Non-rivalrous (Abundant)
Resource availability	High subtractability	Low subtractability
Excludable	1. Private goods	2. Club goods
Non-excludable	3. Congested goods	4. Public goods

Figure 1: Different goods and their characteristics depending on rivalry and excludability

Some further elaborations on each category and what they imply in a spatial and urban redevelopment setting will follow.

Public goods

Public goods was first defined by Paul Samuelson in 1954 as '*goods where one person's consumption does not interfere with another person's consumption*' (Scott & Marshall 2009:614-15). Public goods are goods that everyone can consume, and hence it is difficult to charge someone for the consumption. The concept is traditionally used to focus on the production of such goods and suggests the necessity of the public sector in this capacity. The private sector is in general not the provider of such goods (Holcombe 1997). The typology of goods has developed along lines of accessibility and quantity, and *public goods* are now usually defined as goods that are non-excludable and non-rivalrous (see eg. Kaul et al. 1999), implying that such goods are accessible to all members of society and that the marginal individual's consumption does not reduce the general public use of and pleasure of the good. In reality, public goods may often be "impure" as both the non-excludability and the non-rivalry might come under pressure transforming the goods to either overcrowded / congested goods or club goods.

Publicly accessible areas such as parks, beaches, woods, roads etc. are examples of public goods in spatial planning and are alternatively called urban commons. Other less tangible examples of urban public goods are views, valued architecture, social capital, culture, atmosphere and city life. Many urban public goods are, however, "impure" as they might become congested if the use of them surpass a threshold. A public good that hence loses its value will transform into what we propose to call a '*congested good*'.

Congested goods, common-pool-resources and the urban commons

Congested goods are resources that are finite and where poor exclusionary mechanisms render them overused. They are often referred to as 'commons' or 'common-pool-resources'. In 1968, Garrett Hardin used the term "tragedy of the commons" addressing the possible overuse of a wide range of resources with open access. Without restrictions, a rational choice logic where each individual makes choices to maximize their own utility, renders overuse and depletion as inevitable outcomes (Hardin 1968).

Ostrom's seminal works introducing the term *common pool resources* (Ostrom 1990; Ostrom et al. 1994) brought the understanding of these and of their management further. Based on case studies of societies where such resources were successfully and sustainably managed by the communities, Ostrom and her team identified basic management principles for sustaining such goods, highlighting the role of the appropriators of the resources.

Over the last decade the concept of commons has been used in a variety of ways on a large spectre of issues (Hess 2008). 'New commons' may according to Hess include knowledge, culture, infrastructure, neighbourhoods and more abstract issues such as a location's *genus locus* and atmosphere. In this use of the term 'commons', over-use is not at the heart.

The concept of 'urban commons' has also been explored in later years. In their review of literature on urban commons, Parker & Johansson (2011) suggest that urban commons tend to be less subtractable than traditional commons. Borch and Kornberger (2015) go further and suggest that urban commons may be regarded as entities where extensive use is a *precondition* for their value (ibid:6). Following

this ambiguity regarding the meaning of 'urban commons', the concept is in this paper understood as shared resources in an urban setting that may *or may not* be rivalrous.

Club goods

Club goods have been understood as a version of impure public goods (Sandler & Tschirhart 1980), and is sometimes called toll goods (Ostrom et al. 1994). When a resource is not abundant, restricting the access to the good is a way to balance out supply and demand, hence redefining a good from public to club. Club goods can be designed as such from the start. Examples of club goods in planning are those provided for the residents within selected communities being either in properly gated communities, inaccessible areas (roof terraces, secluded pools etc.) or playgrounds and recreational areas accessible to all but excluding outsiders through signs, design or behaviour.

Within the literature of urban space, Lee and Webster (2006) argue for increased privatization of urban public goods - like urban space – as a solution when public space is under pressure. They argue for a goods transfer from public to club, as a means to secure the upkeep. Regulation slippage and eroded public spaces are recognized as problems for urban public space by other researchers, for instance Foster (2011). Foster does, however, not see privatization as the solution and argues instead for maintenance by cooperative mechanisms.

Parker and Johansson (2011), within their literature review on urban commons, stress that allotment gardens, a typical club good, holds high *indirect* value to the citizens in addition to the direct value it holds for the appropriators.

Quality vs good

This paper suggests that when transferring the typology of goods to spatial development and planning, there is something to gain by using the term 'quality' instead of 'good'. The term 'good' has strongly connotations to the economic discourse focusing on production, management, consumption and pricing of a commodity, object, product or service, often within a rational choice epistemological framework. The term 'quality', on the other hand, is well established in the discourses on urban life and design, often applying a cultural or structuralist epistemological framework. A quality may be good or poor, classy or basic, it may not need to be consumed, it may carry an expectation or possibility of being consumed. For instance, nature preservation in the interest of coming generations is more suitably categorized as enhancing a *quality* for the (future) public, rather than as a public *good*.

Furthermore, the preference for 'quality' over 'good' opposes a general neoliberal trend towards a language that commodifies values, by pointing to social aspects of a value rather than fiscal.

Thus, in this paper we propose that planning in a neo-liberal setting, where private developers propose redevelopment projects with economic viability as a precondition for any activity, will benefit from a language that explicitly highlight the social. Private developers may resent inclusion of public *goods* in their plan, as they do not see such provision as their responsibility. To address the plan's inclusion of public *qualities* on the other hand, in planning dialogue over a particular redevelopment project, seems to be a fruitful approach to get focus on the issue of interest.

Whether a good or a quality is significant or insignificant can always be debated. As our world today is characterized by multiple life styles and preferences, many features in a redevelopment scheme may be a mix of qualities with positive and negative properties. Hence, the concept of public qualities

opens up considerations of different sorts of qualities, and considerations of *for whom* they appear as a quality. Building a high-rise of dwellings have the public quality of housing many people in need of a home but can at the same time reduce afternoon sun on a neighbouring public recreational area, and hence diminish an existing public quality. In an urban planning context, these two opposed public qualities may be deliberated over.

Externalities and a typology of urban qualities

Following the reasoning about types of goods, four analytical types of qualities constitute the framework for the empirical analysis: 1. Private qualities, which are dwellings (with terraces, gardens and balconies), offices and other areas that the developers can sell or rent out, and where the seller/tenant has exclusive right of using the premises. 2. Club qualities, which refer to areas and amenities available only for a group of residents. 3. Congested qualities, which are resources and places accessible to all, which become rivalrous if they are under-dimensioned. 4. Public qualities, which are areas and amenities that are accessible for the society and adequately dimensioned for the demand.

The analysis identifies and describes the different qualities established (and diminished) through market-led urban redevelopment projects. It also indicates which actors that bring the different qualities to the agenda and the arguments used to ensure them. Where there have been controversies over qualities, the nature of the controversies and the outcome of them is included in the analysis.

The concepts of positive and negative externalities add dynamics to the discussions about qualities. An externality is a positive or negative consequence of an economic activity experienced by unrelated third parties. In an urban redevelopment situation, the production of new premises – housing or offices – may impose both negative and positive externalities on the neighbourhood and affect the livelihood of the existing citizens in different ways. Potential negative effects are pressure on non-excludable rivalrous qualities, and potentially positive effects are new supplies of non-excludable and non-rivalrous qualities.

3. Research design and data

Data for this analysis is gathered from case-papers in development control decision processes leading to statutory legally binding zoning plans. These plans state legally binding maximum exploitation rates for different sections of the area in question, specification of allowed land use, maximum heights, building lines and /or total volumes. Zoning plans grant the developer development rights according to these specifications. The plan states conditions for exercising the building rights and may prescribe sequencing of the development (what sections first, what roads to complete before building houses, what green areas to complete at what stage in the development process etc.). Developers' contributions to provide infrastructure, common greens, roads etc., may be asserted in the conditions¹. Development agreements detail how this is to be fulfilled, normally regulating activities and obligations between the local government and the developing company, but these may also comprise regional authorities and service providers.

¹ According to the Norwegian Planning and Building Act (Act of June 2008 No. 71 2008), such contributions must benefit the new development.

The Norwegian planning system distinguishes between two kinds of zoning plans: Area zoning (AZ)² is used for larger areas. In an urban setting, these areas might be big blocks of land comprising complex lot structures, multiple landowners and variegated activities. The local planning authority are mandatory initiators of these plans³. For smaller areas – like large lots – private actors may design and forward detailed zoning specifications - project zoning (PZ)⁴ and forward them for formal handling by the planning authority. Both zoning plans are legally binding.⁵ Once approved, both AZ and the PZ grant developers building approval as long as the project complies with the specification given in the documents. In Norway, zoning plans and the discussion process are official documents usually obtainable online. Official documents of the zoning process consist of notification of planning intent, all expert assessments and impact assessments, the first formally proposed plan that is made public, comments from civil society (neighbours, NGOs, local communities), input from municipal sectorial authorities and from regional authorities, the city council's handling of the proposal, development agreements and the final plan. Such documents constitute the main source of information for this analysis.

A stepwise study was conducted in 2016. In step one 22 urban redevelopment sites in seven cities were assessed. These were selected because local governments had wanted market-led redevelopment there for years. All sites had been designated for redevelopment in the strategic overarching municipal plans in at least two generations of plans (eight years). Once the sites were identified, representatives for planning authorities and the main developers were interviewed. As part of step one all relevant planning documents were systematically reviewed. After this review, ten sites were excluded because the AZ or PZ were still pending.

Step two was a comprehensive analysis of detailed planning documents for the remaining 12 redevelopment sites. In-depth analysis includes studies of the first proposals, statements by citizens and sector governments, and review of to what extent the planning authorities accommodated the comments and statements. Most relevant documents were downloaded from the local authorities' web-sites. If important documents were not to be found, the case officer or the developer would provide them. In step two, the spatial qualities supplied and threatened in each redevelopment case were sorted according to the 2 x 2 table presented above. Dynamics were identified by following the discussion about one and the same issue in the different documents attached to the case.

The redevelopment schemes assessed in this study are all private developers' initiatives. The sizes of the areas vary from 1.1 to 33.1 hectares. In the larger areas, the fraction of the total redevelopment area was selected for in-depth analysis. In all sites studied, the developer was also landowner or controlled the land option agreements.

All study areas were inspected and the planning officer and the developer in each case were interviewed about the project. The redevelopment sites are all centrally located in six different cities in Norway (see appendix).

² "Områderegulering" (Act of June 2008 No. 71 2008, §12-2)

³ Thus establishing a "public planning monopoly" on these higher tier land use zoning plans. However, local government may engage private developers to draft such plans *on behalf of the municipality*.

⁴ "Detaljregulering" (Act of June 2008 No. 71 2008, §12-3)

⁵ The municipality may not charge any fees for handling AZ plans but developers must pay a fee for PZ plans.

4. Analysis – qualities created and threatened by the developments

The following presents findings from our analysis of development control processes applying the typology of qualities illustrated in figure 1. Most of the cases are grey-fields or industrial sites, holding few qualities for the public in their current use. Hence, it has been argued in some cases that *any* change will be for the better. However, our analysis indicates greater ambitions on both the developers' and municipalities' part. The analysis focuses on which qualities are supplied, who brings in a demand for the different qualities and who protests against parts of the proposals. Controversies and dynamics concerning the establishment of each type of quality are assessed. Developers, planning authorities, local and regional public bodies and politicians have all taken part in these processes. Civil society (neighbours, NGOs, local communities/ residential associations) has reacted in some of the cases.

The findings are mainly presented in tables to compress the empirical information while displaying analytical connections. It starts with a short presentation of club qualities - amenities with restricted admission. Then follows assessments of public qualities – amenities accessible for all, and finally congested qualities where excessive use impairs the quality. The analysis does not include private qualities such as individual homes and business premises sold or rented out.

Club qualities – qualities reserved for future residents

Redevelopment projects normally contain club qualities as the Norwegian development control regime requires a minimum of such qualities to be established. These primarily comprise outdoor areas, like playgrounds and common green areas. Club qualities may be distinguished according to exclusivity spanning from full exclusion of non-residents (gated communities) to symbolic exclusion. Organising new residential areas as gated communities has little tradition in Norway. Table 1 shows club qualities produced as part of the 12 redevelopments.

The first three rows display qualities with proper restriction on admission – pure club goods. Row 4 and 5 display qualities with “soft” restriction as admission is restricted through landscape design, not through fences, rules or locks. The last three lines display qualities that were initially proposed as club goods but were altered. These qualities changed from club to public through the decision-making process. Discussions spurred the developers to redesign the project so that the existing neighbours also benefit from the new qualities.

Table 1: Type of club qualities, reasons for establishing them and consequence of accessibility for the existing community, listed according to exclusivity . Source URBAN PLAN.

	Kind of club quality	Arguments/controversies	Accessibility and externalities
1.	Abundant green space between new apartment buildings.	Developers' iteration. Argument was to increase natural light and sun exposure for the new buildings.	Parts of an existing public green was incorporated in the redevelopment for building structures, hence creating a loss of public qualities.
2.	New outdoor gardens for residents on the roofs of the building	The design complies with local authorities' norms.	No added quality for existing neighbours. However, if the area reduces the pressure on local congested parks, there may be an indirect upside for the rest of the community.
3.	Cantina designated for employees only	Community associations suggested the cantina be open for all local residents	Open access for the public limits the owners' use as "public accessible eatery" would impose limitations for future tenants. Hence, developer insisted on keeping the cantina designated for employees.
4.	Fenced sandpit – toddlers' playground for residents only	Developer complying to norms and requirements set by planning officer	Toddlers' playground has (some) value for visitors as existing community may enjoy the sight but no access. Location of the playground entail new vegetation (greens and flowers) giving indirect value to the community.
5.	Internal roads designed as shared space, but only available for new residents	Developers design, attempting to create meeting places for the new residents	Existing community may enjoy the sight but have limited access. Club meeting places may have indirect value for the community if it contributes to positive social control
6.	Shops and grocery originally limited to employees but later changed to open access.	Developer reconsidered choice of design.	More customers increase profitability of the shops and is expected to broaden supply. Added quality in the sense of increase services for existing community.
7.	Location of new playground at the outskirts of the development, for easy public access.	Developers' response to development control requirement: to locate play area so that it is accessible for all.	The playground is owned by the new residents but is located at the outskirts to make it available also for the local community. The location actualises municipal maintenance.
8.	Outdoor greens on new residents' lands, located for public access	Developers' design as compliance to development control.	The green area is enjoyable for visitors as well as for the new residents. (Design especially endorsed by planning authority).

Our material suggests that municipal planning authorities play a central role through setting requirements hence improving the projects from the public interest point of view.

Public qualities - value for a larger public

As the cases vary greatly in size and ownership, location and topography, and the local municipalities have different policies and resources, the qualities that surface in the decision-making process span broadly. In some sites, the qualities debated will be major contributions to the city in question as they improve transport infrastructure or highly needed greens and public spaces. Others are of marginal significance for others than the local neighbourhood. Main dimensions of interest in the analysis are type of public quality, who initiates or promotes it, who finances it and who benefits the most. Table 2 shows qualities established in the 12 redevelopment projects designed to improve urban life for newcomers, local community (neighbours) and other citizens.

Table 2: Type of public qualities in new redevelopment projects, promoting actor and cost distribution. Source URBAN PLAN.

Freq.	Kind of public quality	Promoting actor	Financed by	Controversies and who benefits
8/12	Accessibility measures: paths for biking & pedestrians	Principles for layout, detailed zoning and design announced by/drawn from superior planning document and reflected in developers' proposals.	Co-funding developer & local authority.	Discussions regarding standard. Land transferred at no cost to municipality. Municipal maintenance.
7/12	Mix of dwelling sizes		Developer	In some cases, the possibility to include affordable houses was raised, but as there is no subversion or grant available, all houses are market houses.
7/12	Public square/markets/meeting places		Developer	Discussions regarding standard squares owned and managed by residents' organizations.
5/12	Restaurants/services/active ground floor		Developer	Anticipated to increase area attractiveness for new residents and local community
4/12	Public green areas /parks		Developers	Anticipated to increase area attractiveness – for new residents and local community
4/12	Beach, marina, canal, waterfront promenade, pier	Developers design or requested from municipality	Developer	Anticipated to increase area attractiveness for new residents and local community
3/12	Heritage preservation	Heritage authority	Developer	Anticipated to create cultural identity for the development, and connectedness for new residents and local community
2/12	Public playgrounds	Planning authority	Developer	Anticipated to increase area attractiveness primarily for new residents
2/12	Mix architectural design	Developers' proposal	Developer	Anticipated to increase attractiveness of the development project
2/12	Universal design /inclusive design	Planning authority	Developer	Negotiated quality: discussion on maintenance of facilities for disabled
1/12	Upgrading metro station	Planning authority	Co-funding developer & local transport authority.	Anticipated to increase area attractiveness primarily for new and existing residents

The first column indicates the frequency of these qualities in the 12 cases. Column 2 describes the kinds of qualities and column 3 who brought these qualities on the agenda. Column 4 and 5 show how these qualities are financed (4) and aspects of controversies and who benefits from them (5).

The table indicates that public qualities generated through market-led urban redevelopment projects are substantial. The most common types of public qualities are those who link the redevelopment to the existing urban web, designed particularly for pedestrians and bikers. These kinds of qualities are in the public interest as they supply safer, more scenic and faster access. The municipalities normally maintain these routes as they become integrated in the public road system. Higher tier plans and frameworks often request these kinds of links and thoroughfares and make them conditions for building rights. Transport issues are generally well institutionalized in Norwegian planning, including also pedestrian paths and bicycle lines.

Another very frequent quality is mix of dwellings. A mixed population is a political goal in many Norwegian municipalities, and many have endorsed general rules on percentage distribution of sizes of dwellings. Developers often embrace this as small apartments may generate higher profits. In our material there have been controversies around the supply of enough *large* apartments. In several of

our cases, the local planning authority granted exceptions from the general rules and accepted fewer large apartments - renouncing on the general objective of diversity.

A majority of the redevelopments supply public squares or other meeting places. These are valuable for urban life and bring a much-needed amenity to several of the communities. Other popular additions are green spaces, and publicly accessible playgrounds. Establishment of such qualities sometimes evoke discussions about sizes, location, standard and maintenance.

Several of the redevelopment are close to the sea or to a river. As table 2 indicates, securing public access to the sea and shores is high on the political agenda. Access to water is an appreciated amenity: to be able to swim, fish, stroll and/ or sunbath outside one's door, generates willingness to pay, hence developers are often positive to establishing proper water edge access. According to the case files, there is little disagreement between developers and planning authorities regarding public access, although the developers mostly anticipate that some beaches and piers will have primarily local use as the facilities are quite small.

There is little initiatives taken by civil society in our cases regarding these qualities. One exception is the Association of landscape architects and local community organizations addressing the lack of green quality and/or the desirability of more public greens in a few cases. Another exception is where the local community addressed the desirability of a café or restaurant and more commerce. These requests were not met. Mainly the municipal planners and the developers initiated and designed the areas without inviting in children, youth or other potential users to participate at an early stage.

Social housing is a public quality that is rarely specified in Norwegian detailed land use plans. One area zoning has an unusual paragraph stating that the area should include social housing. It is unusual in a Norwegian setting that a developer voluntarily accepts to include affordable housing, as the local authority cannot impose such demands, in contrast to local government in many other countries (Nordahl 2014). "Inclusion of social housing" might be a quality for the greater public but is not part of ordinary redevelopment schemes in Norway.

Mixed design or diverse architectural design is another unusual but progressively acknowledged spatial quality. As monotonous design is increasingly recognized as deteriorating for the atmosphere of space, requirements of diversity in heights, expression, materials, colors and other elements of aesthetics may be inflicted, as observed in two of the redevelopments.

To sum up, market-led redevelopment do supply qualities to the public. Developers and their architects/consultant, public planners and regional authorities normally suggest and promote these qualities, and the developer pays most of the cost of establishing them. The larger public was notified through newspaper ads but was never invited in to supply ideas or take part in any creative or inventive processes. Thus, civil society had primarily a reactive role protesting proposals they found unfortunate. Urban redevelopment projects might indeed have negative impact on *existing* public qualities as discussed in the next section.

Congested qualities – rivalrous and non-excludable qualities under constraint

Redevelopment projects may cause negative externalities on existing public qualities either intentionally as freeriding on amenities or unintentionally. Urban commons are non-rivalrous only up

to a point, hence more and taller buildings and more people, may impair existing qualities, or make them overcrowded.

In our material, these threats to the urban commons fall into five categories: congestion and overuse of existing *green* areas; crowded *services* (such as local schools and kindergartens); congested *roads*; invasion of landscape causing loss of view and natural light; and poor aesthetics. All are well-known negative aspects of redevelopment projects, and all were debated in one or more of our cases. Table 3 list some examples.

Case-papers indicate that it is primarily residential associations who bring up threats to public qualities. Actors from the public sector support or overrule the protests, case-by-case. When entities holding formal authority and local protesters agree on the subject, the likelihood of impact increases. Likewise, does the recognition from a higher government or regional body. This is particularly the case for concerns about road capacity and traffic as professional norms are well established. The traffic authority will demand changes in the development scheme or require the developer to adjust road capacity correspondingly if the new development is expected to increase traffic substantially.

Threats to existing public qualities such as green areas, views and aesthetics are identified in some of the cases. Normally neighbouring residents or local community organizations identified the externalities and objected to the changes. The force of their reactions varied in intensity. In most cases, the neighbouring community wrote a letter in during the consultation process and left it at that. In one case, the local nature preservation organisation filed a formal complaint after the plan was approved, and the building volume was reduced. In another case there were large protests, a petition with widespread support, discussions in the press, political lobbying and political campaigns to get voters to elect politicians with the “right” view. The goal was to alter the plan to preserve light, sightlines and views and provide a less dense building structure in the area (Knudtzon 2018). As table 3 indicate, the protests are not normally sustained by the planning authority, nor by local politicians.

Table 3: Type of contested qualities –in new redevelopment projects, promoting and opposing actors and solutions. Source URBAN PLAN.

Freq.	Kind of contested quality	Promoting and opposing actor	Final solution
8/12	High-rise buildings: The allowed maximum is massive compared to existing build environment. The zoning specification on heights exceeds municipal planning documents.	Residential associations in the areas oppose extended heights in five of the redevelopments: 1. Planning authority support protest and heights are reduced in two of the cases 2. City district administration supports residential organizations, but is partly overruled by (local) planning authority 3. Planning authority support the extra heights and ignore residential protests in two of the redevelopments Planning authority oppose developers proposal of heights exceeding specifications in the land use master plan local authority rises the objections in two of the cases.	Reduced heights but sustained total volume Reduced heights <i>and</i> volume Compromise: high-rise as slim tower No changes
4/12	Crowded green areas	Residential organizations in the area oppose the size of new green areas pointing at it being insufficient potentially resulting in overcrowding	Regional authority supports complaints greens spaces extended Protest ignored – no changes
4/12	Fear of congested parking areas Congested roads	Residential organizations in the area require more parking as they fear congested roads due to parked cars Residential organizations fear congested roads and traffic jam	No changes as traffic analysis show acceptable measures Thru traffic redirected
2/12	Lack of day care facilities/services	Developers wanted to use schoolyards for day car playing areas. Residents points at conflicting activities.	Local authority search for alternative location
2/12	Poor design/aesthetics	Local authorities support viewpoints of poor design but find it hard to reject the proposal.	Poor design is realized
1/12	Too little variation	Residential associations ask for more large homes as they want stability and more options for families locally as households need for rooms expand. Developer and planning authority ignore the request.	70 % small units is allowed.

The analysis show that redevelopments may pose a threat to existing public qualities through freeriding, congestion and invasion:

- Freeriding on existing green areas
- Freeriding on services
- Landscape invasions: Unwanted high-rise invading local landscapes
- Transforming transform landscape and block existing view
- Congestion and overuse of roads and parking facilities

Whether the rest of the cases pose threats to existing public qualities is hard to say, the study only unveils what was debated in the planning processes.

5. Qualities and dynamics

The analysis shows that market-led urban redevelopment project provide a wide range of spatial qualities for the general public. It also identifies a supply of club qualities as part of redevelopment projects and shows that these may add positive externalities also for neighbouring residents, for those “outside the club”- Furthermore, such qualities might be amended into public qualities

through the decision process. However, redevelopments also come at some costs as existing public qualities come under pressure.

Figure 2 presents the four types of qualities discussed in the analysis and arrows indicating the dynamics as new qualities are supplied and old ones altered by the new developments.

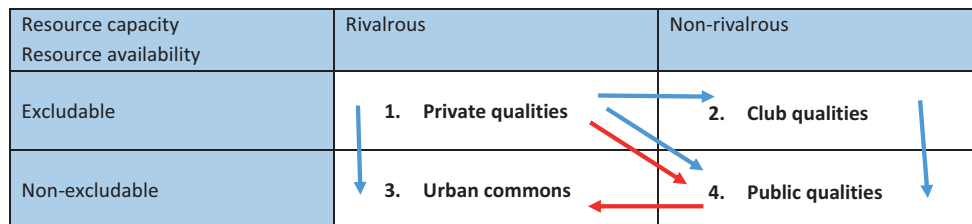


Figure 2: Dynamics as different qualities with new developments. Positive (blue) and negative (red) effects

Square 1, private qualities are the very basis of market-led redevelopment project and all the arrows indicate effects generated by the establishment of these. Blue arrows indicate positive effects through generation of new qualities, whereas red arrows indicate negative effects through impairment of existing qualities.

The blue arrow from 1 to 4 indicates a new supply of *public qualities*. Establishment of such qualities is often stated as a condition for development permits, and most developers comply willingly. The blue arrow from 1 to 2 indicates that new redevelopments also supply *club qualities* for the impending residents such as playgrounds, roof terraces or courtyards, some of which are mandatory through development control rules. Some of these might indirectly have positive indirect effect for the larger community as indicated by the blue arrow from 2 to 4. The blue arrow from 1 to 3 indicates that new publicly accessible spaces supplied by a redevelopment may in fact be under-sized from the start and hence constitute a new congested quality. Whether an area will be congested or not is an empirical question, and our analysis cannot yet reveal to what extent publicly accessible spaces supplied in our cases will become congested or not.

The figure also displays the other side of the coin: The red arrows from 1 to 4 and 4 to 3 indicates that new redevelopment might affect existing urban commons negatively in two ways. In the case-papers, the local community address the *extended pressure* on non-excludable existing facilities like street parking and playing areas. Such areas are scarce in urban environments and both are cherished amenities, possibly *congested by* new redevelopments (red arrow from 4 to 3). The red arrow from 1 to 4 indicates that a new development may have negative effects on existing public qualities such as light, sun, existing cityscape, the familiar built environment and views. Such qualities can be unacknowledged, subjective and vague. A potential loss of these is often voiced primarily by residential organisations in the form of neighbourhood engagement and protest. Objections to plans on such grounds were voiced in several processes in our study, and in at least two cases pre-existing public qualities will be lost. The analysis shows that these voices tend to be ignored.

Approaches to public participation with collaborative processes designed to engage diverse participants early on to address concerns when urban landscapes are changing, are described within the frameworks of collaborative and communicative planning (Healey 1997; Healey 2010; Innes & Booher 1999; Innes 2016). However, in the studied cases there were no use of extended collaborative processes.

6. Discussions and conclusions

Conducting urban transformations and redevelopments often imply comprehensive appraisals and considerations such as impact assessments, traffic analyses, infrastructure analyses, access and connectivity analyses etc.

The aim with this article is twofold: first, to share insight into the benefits, downsides and dynamics arising from market-led urban development, second to explore the utility of applying a typology of different urban qualities that come into play in urban redevelopments.

The study shows that market-led urban redevelopments enable and supply a wide range of urban assets. Privately founded generation of amenities such as dwellings, office buildings and areas for commerce, often brings about goods or qualities for the public such as bike paths, thoroughfare, park areas, play areas, restored canals, piers and beaches. A likely precondition for this to happen is a public authority that both challenges and enables these supplies through negotiations with developers on needs for the greater society and possible benefits for the developer.

New developments also supply club qualities for the new inhabitants, such as gardens, playgrounds and roof terraces. In some instances, these qualities benefit the larger public indirectly as they are nice to look at, or when they are semi-accessible. However pure club goods in gated communities (such as a roof terrace), do not add value to the urban public.

New developments may also pose a threat to existing private, club or public qualities. When pushing the threshold to overuse of a public quality, new redevelopments congest existing qualities. Examples of existing public qualities with higher use pressure are parks, day care for children and parking. The study show that fear of congestion was addressed by public planners and by local residents. The public planner is in the position, at least to a certain degree, to demand the developer to establish supplementary services. The issues that caused most controversies were loss of views and sun exposure. The study shows examples of various actors, including planning officers, municipal agencies, local boards and civil society, objecting to proposed high-rise buildings because of the impact on existing qualities. In one case, the protests resulted in a reduction of office buildings from 16 to 12 stories, in the others the protests did not result in changes.

Our framework for sorting and discussing various types of urban qualities makes it possible to sort a large empirical material and identify positive contributions, damaging constructions and missed opportunities. Seeing the cases next to each other, it is striking how some developments supply many qualities for urban life, whereas others have a low level of ambition in this regard.

Furthermore, the framework allows us to see benefits and challenges in our development control system. We suggest that the analysis has shown that, although civil society is given opportunities for participation in these planning processes, there are gains to be had through inviting them more thoroughly in at an earlier stage. Although many public qualities are established in these proposed developments, there is potential for improving processes and results that give more to urban life.

Redeveloping brown- and grey field land in urban areas can never be seen purely as an exchange between the landowner and the developer. The changes in land use and constructions have effects on neighbours and citizens and other third parties. The externalities may also affect urban commons. There is, for instance, an immediate link between the production of an apartment building to loss of

sun exposure on neighbouring houses or on a cherished green area. Moreover, the new residents in the new apartment house may overcrowd the nearby park or overconsume public services and amenities. This is the reason why the production of the tangible private goods, for instance like new homes, is extensively reviewed by numerous stakeholders in planning and development control processes.

Externalities are not only negative. The production of new houses or renewed structures may impose positive effects on unrelated third party, like neighbours, or for the city. A positive externality increases the utility of third parties, at no cost to them.

In development control, the financial power to implement the projects and juridical powers to regulate the project characteristics amalgamate. These powers assess the externalities and mould the product in iterative processes to minimize negative externalities and maximize positive (Nordahl 2006).

Our analysis indicates that even if developments are led by private developers, this should not detract from the fact that they can supply qualities valued by the public, as many of these upcoming developments will involve substantial contributions to their respective cities. However, the capacity and competence of the municipal planners to negotiate and challenge developers to contribute appropriately may be crucial for a good result. Our typology might be a tool for their use to actively see beyond the often sought for contributions of transformation and construction of private qualities that the city wants (dwellings, office space and commerce), and appropriately challenge the developers to supply qualities for the new inhabitants (club qualities), and for the larger public (public qualities) without inadvertently starting a dynamic of congesting existing public qualities.

7. Closing reflections

The aim of this article is to share insight on gains, challenges and dynamics arising from market-led urban development using a typology of urban qualities. In many western countries today, private enterprises play a significant role in urban redevelopments. While there is no shortage of critical voices in planning literature on the commodification of people's need for housing and the risks of privatisation of public goods, our study shows that market based redevelopments have positive effects for the public at large when the public planning authorities have adequate frameworks to ensure that public interests are accommodated.

Appendix

Table A1 lists the 12 selected redevelopment sites by name, size, indicated total new sq. meter allowed to be built, new and former land use and the planning status at end of study (December 2016).

Site name	HA – total area	Indicated sq. meter new building	New land use	Former land use	Controversies and public engagement	Planning status. AZ = zoning for the area PZ = zoning for particular lots / project
Paradis (Stavanger)	7.6	87 000	Offices and housing	Rail	Large protest, subsequent changes, enduring objections	PZ approved 2016
Hinna BK1 (Stavanger)	2.4	39 500	Offices and housing	Construction off-shore installations	No public involvement	PZ approved 2015
Marvik-sletta (Kristiansand)	33.1	330 000	Housing, offices retail, green thoroughfares	Light industry, temporary services	Some concerns from neighbours	AZ approved 2015.
Tangen (Kristiansand)	13.5	12 000	Housing, some offices, park, promenade, pier	Sewage clearance, small scale industry and offices	No controversies	AZ* from 2006. Minor PZs approved in 2000 -2015.
Silokaia (Kristiansand)	4.7	33 400	Housing, some services, piers, canal	Harbour, grain storing	Protests and formal complaint in 2011 from environmental organization	PZs approved in 2011 and 2015.
Søndre Vollebekk (Oslo)	5.6	101 200	Housing, retail and offices	Logistics, light industry, vacant lots	Disagreement between admin and politicians on heights	Strategic green/commons plan. PZ approved 2016
Lunden (Oslo)	1.2	17 100	Housing	Industry and green space	Objections on heights from local city board and neighbours	Strategic green/commons plan. PZ approved 2015
Tyngdepunktet (Oslo)	4.3	89 000	Housing, offices, retail, culture	Retail, temporary services, vacant lots	Objections on heights from civil society	Strategic green/commons plan. PZ approved 2015.
Verket (Moss)	20.7	250 000 **	Housing, heritage, green space	Light industry, marine services	Heritage concerns raised	AZ approved 2015.
Glassverket (Moss)	1.2	na	Housing and retail	Vacant lot	Poor design	PZ approved 2016.
Sundland (Drammen)	27.0	250 000	Housing and citywide education service	Rail and vacant lots	Traffic – fear of increased traffic	AZ approved 2015.
Grandfjæra (Molde)	6.9	100 000	Housing, green space	Light industry & harbor	Building volume and accessibility to harbour areas	PZ approved 2015.

* Formally not an AZ as it is an older form of plan

** Between 245 000 m2 og 278 000 m2

Literature

- Act of June 2008 No. 71. (2008). *The Planning and Building Act*.
- Alexander, E. R. (2002). The Public Interest in Planning: From Legitimation to Substantive Plan Evaluation. *Planning Theory*, 1 (3): 226-249.
- Borch, C. & Kornberger, M. (eds). (2015). *Urban Commons : Rethinking the City*. New York: Routledge.
- Brueckner, J. K. & Joo, M.-S. (1991). Voting with capitalization. *Regional Science and Urban Economics*, 21 (3): 453-467.
- Campbell, H. & Marshall, R. (2002). Utilitarianism's bad breath? A re-evaluation of the public interest justification for planning. *Planning Theory*, 1 (2): 163-187.
- Carmona, M. (2015). Re-theorising contemporary public space: a new narrative and a new normative. *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, 8 (4): 373-405.
- Foster, S. (2011). Collective action and the urban commons. *Notre Dame Law Review*, 87: 57.
- Friedmann, J. (1973). The Public Interest and Community Participation: Toward a Reconstruction of Public Philosophy. *Journal of the American Institute of Planners*, 39 (1): 2-7.
- Hanssen, G. S. & Falleth, E. I. (2014). Market-Oriented Urban Planning – Constraining Citizen Participation. *Local Government Studies*, 40 (3): 403-428.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162: 1243-1248.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*: UBC Press.
- Healey, P. (2010). *Making better places : the planning project in the twenty-first century*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. XVI, 278 s., ill. pp.
- Hess, C. (2008). *Mapping the new commons*. Syracuse University Library: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1356835>
- Holcombe, R. G. (1997). A theory of the theory of public goods. *The Review of Austrian Economics*, 10 (1): 1-22.
- Innes, J. E. & Booher, D. E. (1999). Consensus Building as Role Playing and Bricolage. *Journal of the American Planning Association*, 65 (1): 9-26.
- Innes, J. E. (2016). Viewpoint Collaborative rationality for planning practice. *Town Planning Review*, 87 (1): 1-4.
- Kaul, I., Grunberg, I. & Stern, M. (eds). (1999). *Global public goods: international cooperation in the 21st century*: Oxford University Press.
- Klosterman, R. E. (1985). Arguments for and against planning. *Town Planning Review*, 56 (1): 5.
- Knudtzon, L. C. (2013). Kampen om et strandsoneareal - et diskursperspektiv på en arealbruksbeslutning. *Kart og Plan*, 73 (5): 367-381.
- Knudtzon, L. C. (2018). Helvete i Paradis - demokratisk kamp ved fortetting. *Kart og Plan*, 78.
- Lee, S. & Webster, C. (2006). Enclosure of the urban commons. *GeoJournal*, 66 (1-2): 27-42.
- Loures, L. (2015). Post-industrial landscapes as drivers for urban redevelopment: Public versus expert perspectives towards the benefits and barriers of the reuse of post-industrial sites in urban areas. *Habitat International*, 45: 72-81.
- McKay, S., Murray, M., MacIntyre, S. & Kashyap, A. (2015). Evidence-based policymaking and the public interest: lessons in legitimacy. *Town Planning Review*, 86 (2): 133-154.
- Metzger, J. & Wiberg, S. (2017). Contested framings of urban qualities: Dis/qualifications of value in urban development controversies. *Urban Studies*, 55 (10): 2300-2316.
- Miceli, T. J. (1991). Free riders and distortionary zoning by local communities. *Journal of Urban Economics*, 30 (1): 112-122.
- Murphy, E. & Fox-Rogers, L. (2015). Perceptions of the common good in planning. *Cities*, 42, Part B (0): 231-241.
- Nordahl, B. (2006). *Deciding on development : collaboration between markets and local governments*. Trondheim: Norwegian University of Science and Technology, Faculty of Architecture and Fine Art, Department of Urban Design and Planning. 367 s., ill. pp.

- Nordahl, B. I. (2014). Convergences and discrepancies between the policy of inclusionary housing and Norway's liberal housing and planning policy: an institutional perspective. *Journal of Housing and the Built Environment*, 29 (3): 489–506.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons : the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E., Gardner, R. & Walker, J. (1994). *Rules, games, and common-pool resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Parker, P. & Johansson, M. (2011). *The uses and abuses of Elinor Ostrom's concept of commons in urban theorizing*. International Conference of the European Urban Research Association (EURA), Copenhagen: Malmö University Electronic Publishing.
- Roberts, M. & Turner, C. (2005). Conflicts of Liveability in the 24-hour City: Learning from 48 Hours in the Life of London's Soho. *Journal of Urban Design*, 10 (2): 171-193.
- Sager, T. (2013). *Reviving critical planning theory : dealing with pressure, neo-liberalism, and responsibility in communicative planning*. London: Routledge. XXIX, 328 s., ill. pp.
- Sandler, T. & Tschirhart, J. T. (1980). The economic theory of clubs: An evaluative survey. *Journal of Economic Literature*, 18 (4): 1481-1521.
- Sasaki, K. (2000). Local public goods and their capital-gain effects. *Regional Science and Urban Economics*, 30 (1): 45-57.
- Schmidt, L. (2014). *Kompakt by, bokvalitet og sosial bærekraft*. NIBR-rapport 2014: 12, 2014:12. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Scott, J. & Marshall, G. (2009). *A dictionary of sociology*. Oxford: Oxford University Press, USA.
- Slater, T. (2014). Unravelling false choice urbanism. *City*, 18 (4-5): 517-524.
- Worpole, K. & Knox, K. (2007). *The Social value of Public Space York*: Joseph Rowntree Foundation.

ISBN: 978-82-575-1548-5
ISSN: 1894-6402



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Postboks 5003
1432 Ås
67 23 00 00
www.nmbu.no