



**U i T**

**NORGES  
ARKTISKE  
UNIVERSITET**

Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging

# **Nordbyen - Den arktiske hovedstaden**

*En studie av medvirkning i områdereguleringsplanen for Nordbyen i Tromsø*

**Jannicke Mortensen**

*Masteroppgave i Samfunnsplanlegging og kulturforståelse, SPL-3900*

*Mai 2017*





# Forord

*Hvordan kan jeg begynne på noe nytt med hele gårsdagen inni meg?* Dette sitatet av Leonard Cohen summerer ganske enkelt opp essensen i dette forskningsprosjektet. Det har til tider vært ganske utfordrende å balansere mellom studier, jobb, samboer, barn, venner og familie. På en annen side kan jeg med stolthet si at *vi* er ved veis ende. Endelig. Med dette sagt er det en del flotte mennesker som fortjener en stor takk fra meg:

Takk til alle som har stilt opp på intervju og bidratt med essensiell informasjon til min oppgave. Uten deres ulike perspektiver på medvirkning ville ikke denne oppgaven vært mulig.

Takk til forskningsgruppa Sted, makt og mobilitet fra Universitetet i Tromsø, for stipend.

Takk til min veileder Torill Nyseth for gode råd, *innspill* og tilgjengelighet i denne medvirkningsprosessen.

Takk til den *harde kjerne* på Lesehuset – for gode diskusjoner, vitser og fortellinger, mye latter og samhold.

Takk til mamma og pappa for at dere alltid stiller opp og støtter meg!

Takk til mine kjære gutter – Bjørn og Isac. Dere har virkelig vært mitt fristed opp i alt dette. Livet hadde vært kjedelig uten dere!

Jannicke Mortensen

*Tromsø, mai 2017*



## Sammendrag

Denne masteroppgaven er et kvalitativt forskningsprosjekt som utforsker medvirkningsopplegget i områdereguleringsplanen for Nordbyen i Tromsø. Fenomenet medvirkning er juridisk forankret i Plan-og bygningsloven av 2008, og skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og deltakelse for alle berørte interesser og myndigheter. Utgangspunktet for studien bunnar i fortellingene til 6 ulike stakeholders berørt av planen. Jeg undersøker en forståelse av menneskelige opplevelser, erfaringsprosesser og den sosiale konteksten i handlingsrommet for demokratisk deltakelse. Medvirkningsprosesser i forarbeidet til en områdereguleringsplan er et fenomen som det ikke er forsket så mye på, i lys av dette er denne avhandlingen mitt bidrag til denne tematikken. Studien viser at medvirkningsmodellen Tromsø kommune har benyttet seg av i denne prosessen beveger seg utenfor minstekravene; annonsering av oppstart og offentlig ettersyn/høring fra Plan-og bygningslovens bestemmelser. Det som gjør forskningsprosjektet interessant er hvorvidt medvirkningstiltakene har klart å skape engasjement og deltakelse fra lokalbefolkningen. Studien reiser nye viktige spørsmål knyttet til utfordringer for norsk samfunnsplanlegging.



# Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	iv
1. Introduksjon til forskningsfeltet .....	1
1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål .....	2
1.2 Oppgavens formål og avgrensning .....	4
1.3 Planleggingsfeltets ramme .....	4
1.4 Oppgavens gang .....	6
2. En fremtid med fortid .....	7
2.1 Historien om Nordbyen .....	8
2.2 Visjoner og målsetting .....	13
2.3 Den kreative fasen .....	15
2.4 Transformasjon .....	17
2.5 Evalueringsgruppas 10 råd til kommunen .....	19
2.6 Oppsummering .....	20
3. Metodisk tilnærming og refleksjoner .....	21
3.1 Forskningsdesign .....	21
3.2 Dokumentanalyse .....	23
3.3 Observasjon .....	24
3.4 Kvalitative forskningsintervjuer .....	25
3.5 Etikk i forskning .....	26
3.6 Reliabilitet og validitet .....	27
3.7 Analytisk tilnærming .....	28
3.8 Oppsummering .....	29
4 Teoretiske tilnærminger .....	31
4.1 Eksisterende forskning på feltet .....	31
4.2 Medvirkningens bestanddeler .....	35
4.3 Sammensetningen av interessenter .....	38
4.4 Deltakelsesstigen .....	40
4.5 Deltakelsesstigen og Plan -og bygningsloven .....	44
4.6 Eksperimentell planlegging .....	46
4.7 Oppsummering .....	47
5 En bydel i endring .....	49
5.1 Intensjonene om medvirkning .....	50
5.2 De ulike interessentene i Nordbyen .....	50

5.2	Oppsummering .....	52
6.	Hvordan var medvirkningstiltakene i praksis? .....	55
6.1	Deltakelsesstigen anvendt på Nordbyen .....	62
6.2	Kreativ byutvikling .....	65
6.3	Folkemøte som medvirkningsarena .....	68
6.4	Oppsummering.....	75
7.	Medvirkning i en planprosess.....	77
7.1	Bakgrunnen for å iverksette medvirkning .....	77
7.2	Aktørenes formening om medvirkning .....	79
7.3	Oppsummering.....	86
8.	Avslutning .....	87
8.1	Oppgavens ramme.....	87
8.2	Medvirkningstiltakene for Nordbyen.....	88
8.3	Skreddersydd medvirkning – en avrunding.....	90
	Referanseliste .....	2
	Vedlegg 1: MDH Arkitekter, Steinsvik arkitekter og Transborder Studio.....	7
	Vedlegg 2: Ghilardi + Hellsten arkitekter AS .....	9
	Vedlegg 3: Worksonland arkitektur og landskap .....	10
	Vedlegg 4: 70°N arkitektur + Lala Tøyen AS.....	11
	Vedlegg 5: Møtemomenter til observasjon .....	12
	Vedlegg 6: Generell intervjuguide .....	13
	Vedlegg 7: Informasjonsskriv .....	15
	Vedlegg 8: Kart fra byvandringen i 2015.....	16
	Vedlegg 9: Verftshagen.....	17
	Vedlegg 10: Det ikoniske Skipsverftskiltet.....	18



# 1. Introduksjon til forskningsfeltet

«Jeg hørte jo at et av disse arkitektteamene på tirsdag sa at de hadde liksom justert ned høydene sine fra det her midtveis maimøtet, og de sa at grunnen til at de gjorde dette var for å unngå «støy», for å unngå disse «støyete» diskusjonene, for folk som er imot disse høyhus mener det så høyt og tydelig. Og det tenker jeg er ganske sånn.. Ja, er det riktig? Er det riktig å tone det ned for å unngå diskusjon? Eller er det riktig å tone det ned hvis du har faglig begrunnelse for det?»

Dette utdraget er hentet fra en informant i en intervjusituasjon. Her beskrives elementer fra et folkemøte som omhandler medvirkning i planprosjektet til Nordbyen. Utdraget representerer en utfordring som kan gjøre seg gjeldende i mange tilfeller i en planleggingskontekst: hvem er det som kan tyde sine fotavtrykk i et plandokument? Og hvem kan ikke det? Med andre ord, hvem er det som får delta i beslutningsprosesser og får mulighet til å medvirke? Videre kan dette utsagnet ses på som en introduksjon til temaet som denne avhandlingen skal dreie seg om, nemlig medvirkningsprosesser i kommunal planlegging. På bakgrunn av dette vil jeg i denne avhandlingen forsøke å vise medvirkning fra flere ulike interessenter sitt ståsted i et forsøk på å finne svar på betydningen av medvirkning i en planprosess. Ved å se på praksisfeltet i planleggingskontekster, kan man kanskje lære noe av og med hverandre?

Tromsø Kommune som oppdragsgiver igangsatte arbeidet med områderegulering for Nordbyen i Tromsø med fire konsulentoppdrag fra byplanleggings- og landskapsarkitekter. Denne bydelen i Tromsø står ovenfor en stor transformasjon i landskapet, der både infrastruktur og bebyggelse skal endres og urbaniseres. Formålet med oppdragene var å få utarbeidet fire innovative og visjonære forslag til en «klimavennlig, smart og attraktiv utvikling av denne sentrumsbydelen» (Doffin 2016). Kommunen ønsket en bred belysning av mulige løsninger for bydelens identitet, bylandskap, infrastruktur, uterom og bebyggelse i tråd med å forsterke Tromsø som arktisk hovedstad. Elementer fra disse forslagene skal danne grunnlaget for områdeplanens bestemmelser og retningslinjer for Nordbyen.

I forbindelse med prosjektplanen<sup>1</sup> er det gjennomført en del analyser der en så på bydelen sin rolle i Tromsø sentrum, blant annet en kulturhistorisk stedsanalyse (KU-kulturminner), gjennomføringsstrategier og en Konsekvensutredning trafikk Nordbyen (KU-trafikk). I tillegg er det gjennomført analyser knyttet til utfylling, sjøfront og havnivåstigning. Prosessen med

---

<sup>1</sup> En prosjektplan er et oversiktsverktøy som uttrykker hvordan og når mål skal oppnås, aktiviteter, planlagte kostnader, en fremdriftsplan for prosjektet, prosjektstyring og opplegget for medvirkning.

områdeplanen er således godt i gang, og jeg spesifiserer at det er prosjektplanen jeg kommer til å anvende i mitt prosjekt, nettopp på grunn av at det er et pågående arbeid.

## 1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

Som nevnt tidligere i introduksjonen vil denne masteroppgaven omhandle medvirkning, og herunder medvirkning etter Plan- og bygningsloven fra 2008. I PBL stilles det et aktivt krav om tilrettelegging for medvirkning, men selve medvirkningsopplegget og hvordan dette skal foregå er ikke spesielt konkretisert gjennom lovverket. Kravene om offentliggjøring av planforslag ved oppstart og offentlige høringer er derimot, er mye mer detaljbeskrevet. Min generelle hypotese kan sett i lys av dette, sies å være at lovverket er for vid og for lite fastsatt, slik at kvaliteten på medvirkningsopplegget ikke blir like bra som det kunne vært ved flere minstekrav. På bakgrunn av dette er problemstillingen for denne avhandlingen som følgende:

*Hvordan har medvirkning artet seg fra ulike aktørers perspektiv i områdereguleringsplanen for Nordbyen?*

For å svare på denne problemstillingen har jeg valgt følgende forskningsspørsmål:

1. Hvordan var medvirkningsopplegget organisert?
2. Hvilke aktører er det som medvirker og hva er deres innspill?
3. Hvilken funksjon har medvirkning i et planarbeid?

I det første forskningsspørsmålet, hvordan medvirkningsprosessen var organisert, siktes det til hvordan medvirkningen var organisert i ulike faser av planprosessen. Prosessen var organisert i fire ulike faser. Den følgende tabellen har jeg utarbeidet og forenklet etter fremdriftsplanen i prosjektplanen. I tabellen har jeg markert med fet skrift når det har vært åpnet for bred medvirkning (folkemøte) der jeg selv har vært deltakende observatør på møtene som var avholdt i kommunestyresalen.

Fremdriftsplan/Tidslinje				
Milepæl	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
	Forarbeid og planprogram	Planforslag, utredninger, mulighetsstudie	Planforslag til Offentlig ettersyn	Endelig plan til vedtak
1. Utarbeide planprogram: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grunneiere</li> <li>• Analyser</li> <li>• Tre visjoner</li> </ul>				
Offentlig ettersyn		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Folkemøte</b> 21.04.16</li> <li>• Byråd</li> </ul>		
Vedtak		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Byråd</li> </ul>		
Mulighetsstudier KU-er Plankart/ Bestemmelser Planbeskrivelse		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Folkemøte</b> 20.05.16</li> </ul>		
Offentlig ettersyn		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Folkemøte</b> 21.06.16</li> <li>• <b>Folkemøte</b> 01.09.16</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Folkemøte</li> </ul>	
Vedtak				Byråd Byutvikling KST

I skrivende stund befinner planprosessen seg i fase 3. Det vil si at det endelige planforslaget er under utarbeidelse, men ikke ferdigstilt. Fram til nå har det allerede vært arrangert fire folkemøter i kommunestyresalen, der jeg har deltatt på 3 av de 4 møtene. Når det kommer til utredninger og mulighetsstudiet som har blitt gjennomført kan jeg aktivt følge prosessene som har foregått, oppbygningen og gjennomføring av medvirkningstiltakene. I det neste forskningsspørsmålet går jeg inn i fase 2 i fremdriftsplanen og undersøker hvordan medvirkning ble praktisert med fokus på hvilke innspill som kom under de åpne møtene og hvordan møtene var arrangert. Det siste forskningsspørsmålet er av en litt mer overordnet art som jeg kan belyse ved å reflektere rundt begrepet medvirkning i forhold til empiri, teori, lovverk og annet relevant litteratur. Ettersom områderegeringsplanen for Nordbyen fortsatt er under arbeid, vil ikke siste del av fase 3 og 4 i fremdriftsplanen bli vektlagt i min avhandling. Denne prosessen skulle jeg gjerne fulgt helt ut og deltatt på folkemøter, vurdert planforslag til offentlig ettersyn og sett endelig plan til vedtak men jeg innser hvilke

begrensninger jeg står ovenfor når det gjelder tid og hva som er mulig å gjennomføre i denne mastergradsoppgaven.

## 1.2 Oppgavens formål og avgrensning

Medvirkning er et allment prinsipp som gjelder i alle planer:

Generell bestemmelse om medvirkning i pbl § 5-1, første avsnitt:  
*Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning*

Det spesifiseres videre at ivaretagelse av medvirkning også gjelder privat initiert planvirksomhet. På bakgrunn av at medvirkning skal sikres universelt, fremstår det for meg som en viktig planmessighet å overholde og dermed også meget interessant å undersøke hvordan det gjennomføres og oppleves av aktører som har vært involvert i eller berørt av prosessen.

Hensikten med denne studien er å vise ulike nyanser av hvordan ulike aktører opplever medvirkningen i en planprosess gjennom sine egne forståelseshorisonter. Mer spesifikt så er jeg mottakeren av fortellingene de ulike aktørene viser meg, slik at jeg får et innblikk i hvordan medvirkningen i denne prosessen har fungert i praksis og hva som eventuelt kan læres av slike situasjoner. Denne avhandlingen er et bidrag til diskursen rundt hvordan medvirkning kan praktiseres i en områderegeringsplan og hvilke tiltak som faktisk anvendes ut i fra Plan-og bygningslovens bestemmelser.

Problemstillingen ble avgrenset til å handle om *ulike aktørers perspektiv* på medvirkning for å operasjonalisere (gjøre målbar) den best mulig, slik at det ble et overkommelig materiale å arbeide med gitt avhandlingens begrensede tidsrom. Aktører i denne sammenheng er avgrenset til interessenter som har vært involvert i medvirkningsprosesser i forarbeidet til områderegeringen i Nordbyen. Et viktig moment å ha med seg er at prinsippet om medvirkning utfolder seg ulikt etter hvilken kontekst det fokuseres på.

## 1.3 Planleggingsfeltets ramme

Den nye plan-og bygningsloven ble vedtatt i 2008 og gir en felles ramme gjennom plansystemets formelle oppbygning. Som følge av den har det oppstått faglige debatter og diskusjoner om dette rammeverket og planleggingsfeltet vi har handlingsrom innenfor. Forståelsen om hva planlegging dreier seg om er imidlertid svært ulik, og hvilken tilknytning

de ulike aktørene har til planoppgavene gjenspeiler denne forståelsen. Planlegging forstås her som;

En organisert aktivitet hvor aktører utformer fremtidsrettede mål og bruker kunnskap og profesjonelle arbeidsmetoder for å analysere, prioritere og samordne tiltak for å nå disse målene. Planene skal legge rammer for påfølgende vedtak og handlinger» (Aarsæther mfl. 2012).

Planlegging var tidligere en ekspertstyrt virksomhet, der fagfolk la føringene for planleggingen og innholdet i planene. Historisk sett var utgangspunktet for dagens planlegging, byplanlegging etter bygningsloven av 1924. Planer ble den gang besluttet av et faglig-politisk partssammensatt bygningsråd. Etter bygningsloven av 1965 derimot, ble bygningsrådet et rent politisk organ. I dag er det kommunestyret som vedtar planene. Planleggingsfeltet er i dag preget av et aktørmangfold mellom politiske motsetninger, sektorkonflikter og spenninger mellom myndighet, marked og sivilsamfunn (Aarsæther mfl. 2012).

Aarsæther mfl (2012) hevder at for å være rustet til å håndtere denne komplekse sammensetningen av aktører i et og samme landskap, må planleggeren ha kunnskap om de faglige problemstillingene og konteksten som planleggingen skjer innenfor. Flyvbjerg (2012) holder fast ved en fronetisk planlegging der praksisfeltet, det å lære av hverandre og makt må synliggjøres, for at vi selv kan utgjøre en forskjell i planleggingens kontekst. En utfordring som imidlertid gjør seg gjeldende er at planleggeren også kan være ansatt i konsulentselskaper, eiendomsselskaper og offentlige vedtak. Ideen om en aktør som skal forvalte planlegging for fellesskapet, miljøet og samfunnet er ikke lengre så fastsatt, nettopp fordi det finnes andre krefter som virker inn på planleggingen. Utbyggere og markedsaktører har som følge av kapital og muligheten til å fremme reguleringsforslag<sup>2</sup> mye makt i planleggingen. Over 2000 reguleringsplaner vedtas hvert år, der 80% av disse er utformet som private reguleringsplaner. Bakgrunnen for dette er at private aktører har virkemidler som kapital og en spisset kompetanse til å utvikle og sette i gang reguleringsplaner innenfor Plan- og bygningslovens rammer.

---

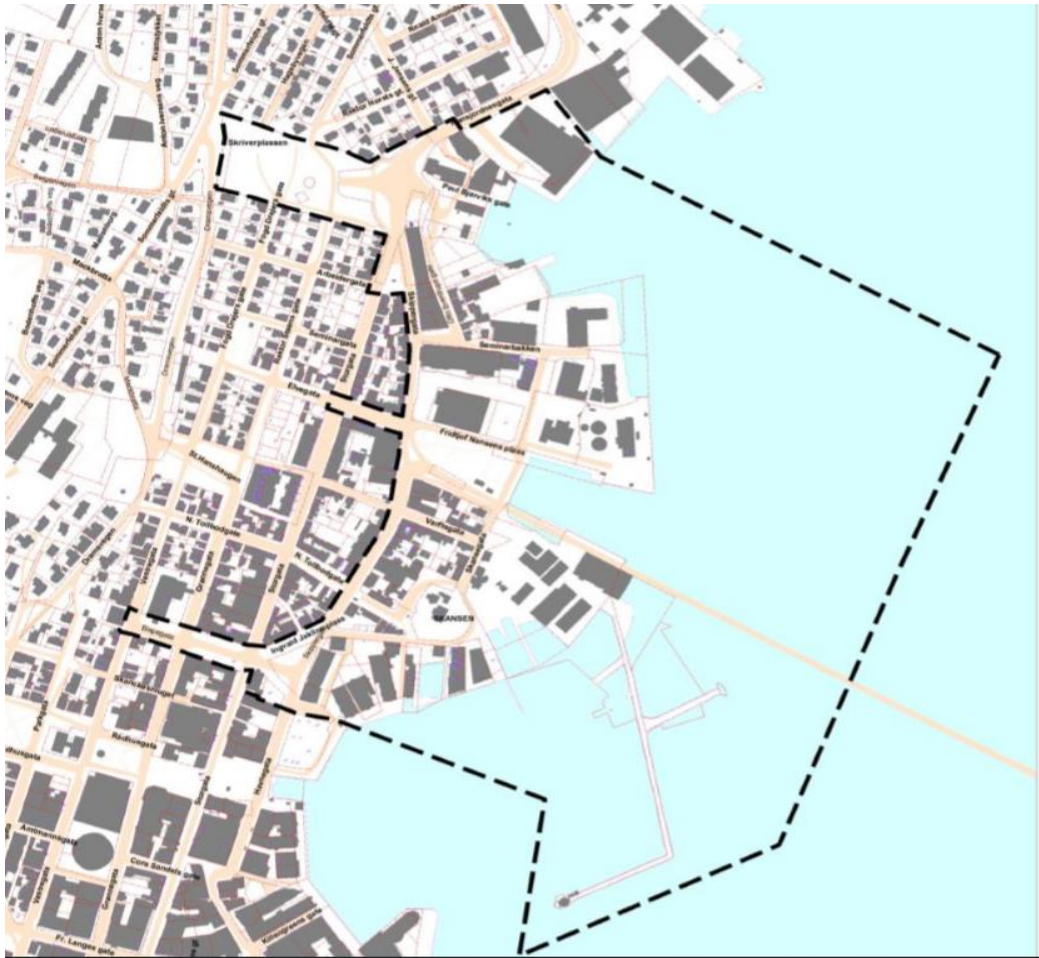
<sup>2</sup> «Private» reguleringsplaner heter i den nye loven detaljregulering. Detaljregulering kan skje som utfylling eller som endring av vedtatt reguleringsplan.

I tillegg er det forventet samarbeid mellom lokalbefolkningen, frivillige organisasjoner, interesseorganisasjoner og næringsliv. Dette samarbeidet er ment å skape økt måloppnåelse (effektivitet), et bedre plangrunnlag (kunnskap) og en mer demokratisk planlegging (legitimitet). Det er med andre ord et stort aktørmangfold i planleggingsfeltet, der kommunikasjon og makt er sentrale aspekter. Aarsæther mfl. (2012:20) poengterer at «samtidig dreier ikke planlegging seg kun om *prosess*, det dreier seg også om *substans*».

## 1.4 Oppgavens gang

Denne oppgaven er delt inn i 8 kapitler. I *innledningskapitlet* har jeg presentert hvilket tema denne studien bygger på. Mye av dette vil bli mer inngående presentert i de øvrige kapitlene. *Kapittel 2* er et bakgrunnskapittel for å presentere caset i denne studien, skape en forståelse av området som er i endring ved å vise til historiske trekk og berette om fremtidsbildene til Nordbyen fra parallelloppdragene og hvilke mål og visjoner de har forholdt seg til. *Kapittel 3* viser hvilken fremgangsmåte jeg har anvendt for å innhente empiri som kan svare på problemstillingen min; dokumentgjennomgang, observasjon og intervju. I *kapittel 4* gjennomgår jeg det teoretiske rammeverket som jeg anvender aktivt for å kunne svare på problemstilling og forskningsspørsmål. Fra det generelle nivået med tidligere forskning på feltet, til medvirkningens bestanddeler, et kategoriseringsverktøy for aktørene i oppgaven (Schmitter 2002), til hovedteorien som er deltakelsesstigen modifisert etter Arnstein (Sandkjær Hanssen 2015) før jeg tilslutt viser til en planleggingsmetode som kan karakteriseres som eksperimentell (Nyseth 2015). *Kapittel 5* er ment som en ansats til analysekapitlet og viser intensjonene om medvirkning og identiteten til de ulike stakeholders i denne studien. *Kapittel 6* er oppgavens første analysekapittel der jeg skal forsøke å svare på medvirkningstiltakene for Nordbyenprosjektet, deltakelsesstigen og den eksperimentelle planleggingen. I et underkapittel viser jeg til folkemøtemodellen som medvirkningspraksis, der jeg forklarer og viser til aktørene og deres innspill som forskningsspørsmål nummer to. *I kapittel 7* tar jeg for meg det siste forskningsspørsmålet som dreier seg om aktørenes formening om medvirkning, sett i forhold til teori og forskning på feltet. *Kapittel 8* er oppgavens avsluttende kapittel der jeg oppsummerer hovedfunnene fra analysen og avrunder med refleksjoner og konklusjon.

## 2. En fremtid med fortid



Figur 1: Planavgrensning fra Planprogram 15.02.16. Hovedfokuset vil være nord for brua.

I dette kapitlet ønsker jeg å presentere bydelen Nordbyen og sentrale trekk ved dens historie. Jeg anser det som hensiktsmessig å gi en introduksjon av området som er i en endringsprosess fordi historisk kunnskap og innsikt i noen tilfeller kan være byggesteinen i planleggingen av morgendagen.

Det geografiske området som nå skal transformeres og reguleres strekker seg fra det som i dag har fått navnet Kystens Hus i sør til Agnforsyninga i nord og ligger sentralt til nord i

sentrum av Tromsø, derav betegnelsen Nordbyen. Planområdet omfatter også Bispegata opp til Vestregata, Elvegata opp til Storgata og hele Skriverplassen<sup>3</sup> (Planprogram 1846).

Jeg starter med å formidle noe av det som betegnes som identiteten til området som «porten til ishavet», og som skaper selve basen i historien og visjonen til Nordbyen som Arktisk hovedstad. På denne måten skapes det en fortelling om området som gir en bredere forståelse av og et tilbakeblikk på «det gamle Tromsø» og hvordan identiteten til byen blir forsøkt tatt vare på i områdereguleringsplanen<sup>4</sup>. Oppgavens analysedel vil bygge på en forforståelse av denne historiske konteksten, da utredningsarbeidet<sup>5</sup> og mulighetsstudiene<sup>6</sup> belyser områdes muligheter. Videre beretter jeg om rammene for planlegging av Nordbyen, herunder visjonen og de vedtatte målene for Nordbyen og planarbeidet. I siste del av dette bakgrunnskapittelet tar jeg et blikk på hvordan de fire arkitektteamene belyser oppgaven om Tromsø som pilot for Arktisk hovedstad og hva dette innebærer som transformasjonsmakt.

## 2.1 Historien om Nordbyen

Tromsø har langt tilbake i historien hatt en identitet som «Porten til ishavet». Dette har sin bakgrunn i Tromsø sin nærhet til ishavet og Svalbard, som igjen har gjort at stedet har vært utgangspunkt for mange polare ekspedisjoner og annen virksomhet i polare områder. Ikke minst har det også fungert som en basestasjon i et mye større territorium (Norsk Polarinstitutt 2011). På en annen side er området også en identitetsbærer av de mange små fortellingene om lokale prosesser og hendelser som har funnet sted her.

Tromsø fikk sin bystatus og kjøpsstadsprivilegium i 1794. På 1700-tallet var kjøpsstadsprivilegier av avgjørende næringspolitisk betydning. Den økonomiske politikken bestod av strenge reguleringer av næringslivet, hvem som fikk bystatus og hvem som kunne drive handel og håndverk. Da Tromsø fikk sitt privilegium var det til stor fordel for byen ved at handel med eksport- og importvarer fortsatt måtte gå veien om Bergen eller den nye

---

<sup>3</sup> Det har blitt gjennomført en konsekvensutredning av trafikk i Nordbyen, der 6 ulike alternativer ble studert. Det alternativet som viste best avvikling av trafikken var å stenge Skippergata sør for brua, slik at det kun blir tillatt kjøre bil i nordlig retning i Skippergata. På grunn av denne utredningen så omfatter planområdet også Bispegata opp til Vestregata, Elvegata opp til Storgata og hele Skriverplassen (Tromsø Kommune 2016, KU-trafikk Nordbyen)

<sup>4</sup> Områdereguleringsplan er hjemlet i §12-2. og skal avklare områdets arealbruk og infrastruktur i et helhetlig perspektiv

<sup>5</sup> KU-kulturminner, KU-trafikk og gjennomføringsstrategier

<sup>6</sup> Fase 2C mulighetsstudie ble av kommunen brukt til parallelloppdrag med fire arkitektteam



kjøpstaden. Det bidro dermed til å sette Tromsø på kartet med retten til utenrikshandel, der de nærmeste kjøpstedene var Hammerfest i nord eller Trøndelag i sør. Byen og befolkningen vokste og gikk fra kjøpstad til bysamfunn (Andresen 1994).

Det har imidlertid vært aktivitet på Tromsøya lenge før denne tid. Rundt år 1250 under kong Håkon Håkonsen ble Norges nordligste kirke bygget her (nær der Domkirka står i dag). Det at kirka lå på øya, rettferdiggjorde å kalle Tromsø et sentrum allerede lenge før kjøpstadprivilegiet ble gitt. Den har vært et naturlig samlingspunkt for menneskene, og med folkeforsamlingen fulgte også handel. Lokaliseringen til kirken var meget gunstig for trafikken fra særlig Finnmark, og med tiden ble «Troms-kirken» hovedkirken. Den mongolske erobringen av Russland medførte et sterkt press vestover, og det oppsto plyndringstokter nedover norskekysten. For å verne kristenheten mot hedningene<sup>7</sup> anla kong Håkon flere befestninger i Nord-Norge, bla festningsverket «på Troms», senere kalt «Skansen» rundt samme tidspunkt (Tromsø bymuseum 1978). Skansen er på mange måter et midtpunkt i Nordbyen. Skansen har hatt og har fortsatt innvirkning på bystruktur og regulering i Tromsø, som jeg nå vil vise ved at vi nærmer oss Nordbyplanen.



Figur 2: Skansen i 1999. Foto: Siri Vaggen Olsen, Bladet Tromsø

---

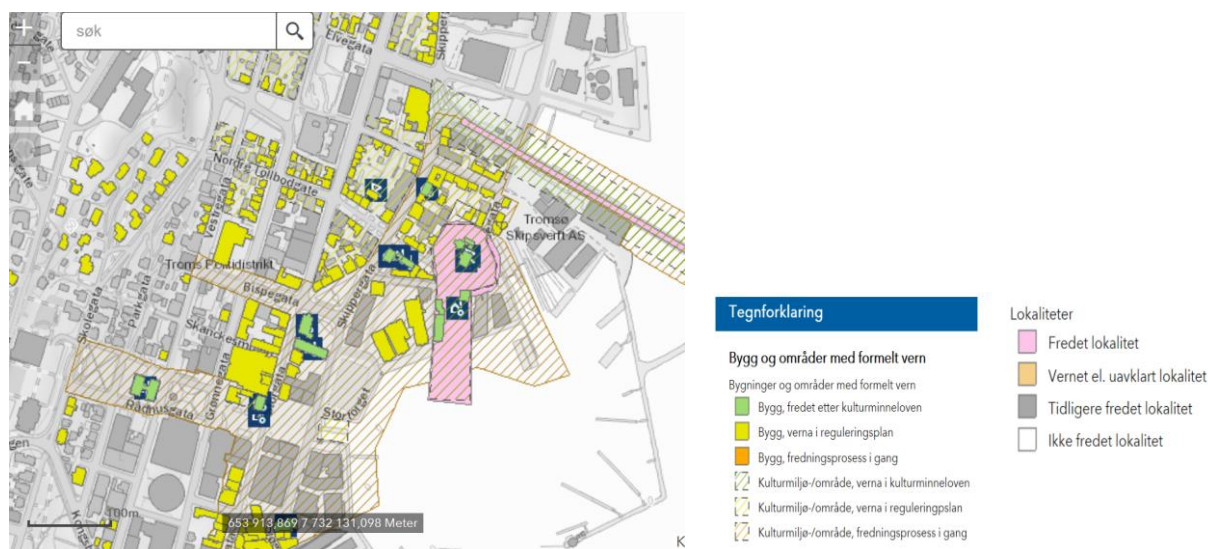
<sup>7</sup> Store norske leksikon: nedsettende betegnelse på ikke-kristen person, moderne språkbruk: ateist

I følge Tromsø Museum (2011) er «Skansen et meget betydningsfullt kulturhistorisk og arkitektonisk anlegg som har hatt stor – nærmest avgjørende betydning for byens plassering og fremvekst».

Festningsverket Skansen er sirkelrundt og består av et platå som er omgitt av en 3-4 meter høy voll. Opprinnelig var anlegget omringet av hav i sør, øst og nord men i dag ligger det godt opp på land på grunn av landhevingen. Tollbua (nederst til venstre i bildet) er sannsynligvis Tromsøs eldste bygning, som ble bygget i 1789 for å administrere skatter og avgifter som fulgte av den nye handelen etter at Bergen og Trondheim opphevet handelsmonopol. På 60-tallet ble bygningene på Skansen overtatt av Tromsø bymuseum som drev museum der til 1996. Bygningene på det gamle tollstedet ble så fredet i 2000 (Hvor går Tromsø? Del 1).

Tromsø Skipsverft som man kan skimte til høyre i bildet, har på sin side vært en av Tromsøs store industribedrifter som leverandør av produkter og tjenester til maritim industri og petroleums industri siden 1848. Det ble etablert av et partnerskap mellom skipsbyggmester Holm fra Kristiansand og nesten samtlige av byens kjøpmenn og partsredere.

Hovedstrukturen i landskapet er den samme og de største endringene har skjedd i det sjønære området med utfyllinger og bygging av kaier. En utfylling på ca. 1000 m<sup>2</sup> øst for maskinverkstedet og plateverkstedet ble gjort før 1945 og utfyllingen på nordsiden ble gjort på 1950-tallet. En ny reguleringsplan for verftstomta ble vedtatt i 2015 og Skipsverftet vil flytte sin virksomhet mot Skattøra - et havneområde i Tromsø by- som siden 1938 har vært hovedbase for militær sjøflyvirksomhet i Nord-Norge. Verftstomta ble regulert til boligformål i kombinasjon med forretning og tjenesteyting. Som en kan se ut i fra planen legges det opp til sanering av mesteparten av verftsbebyggelsen, med unntak av tre 1800-talls hus ved Skansegata. «Området der de to patentslippene ligger skal ikke bebygges, men bevaringen av disse er likevel ikke sikret i bestemmelsene. Reguleringsplanen for verftet legger opp til en transformasjon av landskapet med *få* referanser til historien» (Kulturhistorisk stedsanalyse 2016:27).



Figur 3: Geodata AS, kartverket, Tromsø kommune. Kulturminner fra Riksantikvaren

Tromsø by vokste frem mellom Prostneset og Tollbodneset og hadde sitt tyngdepunkt langs sjøen. I den kulturhistoriske stedsanalysen (2016) blir det beskrevet at den første veien var tråkket bak Strandgata, Sjøgata og Skippergata og det arkitektoniske forbildet var empirestilen med rektangulære kvartaler og rette gater. Bygningsloven fra 1845 gjorde slik at det ble et krav fra nasjonale myndigheter med kvartalsregulering, og herav reguleringen av de første brannintervallene i Tromsø. Det ble rette gateløp, Amtmannselva ble lagt i rør og området ved utløpet ble utfyllt i andre halvdel av 1800-tallet. Den nye plassen het Nytorvet (dagens Fritjof Nansen Plass). Nord for Nytorvet lå Seminarets nye skolebygning fra 1868. De viktigste offentlige institusjonene Domkirken, Rådstua, Latinskolen og Seminaret var nå innlemmet i bystrukturen i Tromsø. Ved utfylling av Nytorvet ble grunnstrukturen i landskapet lagt, som har vist seg å ha tålt store inngrep som bygginga av Tromsøbrua (1960) og trafikken som fulgte med, uten å endre seg noe særlig. På den måten kan det fastslås at gatene og plassene vi beveger oss på den dag i dag er omtrent de samme som for 140 år siden. Avslutningsvis argumenteres det dermed for at grunnstrukturen i det historiske bysentrum i Tromsø er svært robust (Kulturhistorisk stedsanalyse).



## 2.2 Visjoner og målsetting



Figur 4: Den lille byen i det store landskapet. Ann-Sidsel Jensen/Perspektivet museum

Utenriksminister Børge Brende ga igjen Tromsø tittelen som arktisk hovedstad ved åpningen av konferansen Arctic Frontiers i 2016: «Naturen på den sirkumpolare halvkule er sårbar for klimaendringer, og det er her vi raskest ser resultatene av en lite bærekraftig vestlig livsstil. Når isen smelter er det våre nordlige forskere som er først ute med varselampene». Brende mener det handler om å ta en posisjon internasjonalt på vegne av Norge.

I 2015 ble det fastslått i kommuneplanen at *visjonen* for Nordbyen er å være en pilot for Tromsø som arktisk hovedstad<sup>8</sup>. Å forplikte seg til å være arktisk hovedstad innebærer at Tromsø må ta en lederrolle i utviklingen av Arktis. Da jeg skisserte rammeverket for historien om Nordbyen i del 2.1, nevnte jeg at Tromsø ble kalt «porten til ishavet» men byen har også vært ledende innen fangst og fiske. Fra et mer moderne perspektiv kan man si at benevnelsen «porten til ishavet» er blitt forsterket fra mange ulike hold; ledende internasjonal forskning i Arktis på vegne av Universitetet i Tromsø (Norges arktiske universitet) og Norsk

---

<sup>8</sup> Delmål Kommuneplan: «styrke Tromsøs rolle som arktisk hovedstad og delta aktivt i nordområdepolitikken»

Polarinstitutt og konferansen Arctic Frontiers<sup>9</sup>. Tromsø er således et urbant punkt midt i Arktis med snart 80 000 mennesker og innehar kompetanse (både historisk og kulturell forståelse av byen) på hva det vil si å forholde seg til den nordlige naturen, premissene og hva den tåler av menneskelig påvirkning. Mer konkret for byutvikling betyr dette at det ligger en forpliktelse i å skape en mer bærekraftig by som tar hensyn til den lokale historien og kunnskapen, men samtidig ha et blikk fremover i forhold til klima, økologi og smart teknologi på en ny og urban måte. På et vis «(...) ta til oss de internasjonale strømningene, være åpen og representere Norge i en mye større sammenheng» (Tromsø kommune, utkast parallelloppdrag).

I forbindelse med utarbeidelsen av planprogrammet for områdeplanen vedtok byrådet visjon og mål for Nordbyen (Planprogram 1846).

Visjon: Nordbyen forsterker Tromsøs rolle som den arktiske hovedstaden.

Målene for Nordbyen:

- En klimavennlig, smart og attraktiv sentrumsutvidelse som binder sentrum til stakkevollveien
- Attraktivt område for nye investeringer i bygningsmasse og uterom
- Bymessig og riktig balansert funksjonsblanding med attraksjoner og møteplasser, framtidens næringer, urbane boliger, offentlig og privat service og gjennomgående folkehelseperspektiv
- Tromsøs urbane egenart og kulturminnernes store tidsdybde er integrert i bymiljøet
- Sammenhengende byrom, gater, parker og sjøfront som er tilgjengelig for alle
- Robust, energivennlig og klimatilpasset infrastruktur og bebyggelse
- Bebyggelsens tetthet og høyder ivaretar landskap, klima i uterom, boligkvaliteter og folkehelse
- Framtidens klimavennlige trafikkløsninger på bynivå løses konkret i Nordbyen

Videre berettes det om at målene for planarbeidet skal legge til rette for helhetlig og klimavennlig byutvikling med forutsigbare rammer som forenkler senere realisering av prosjekter i området mest mulig. Det skal være fokus på riktige problemstillinger og detaljeringsnivå med valg av riktige gjennomføringsstrategier. Tilslutt skal planregimet være avklart, herunder videreføre vedtatte/avklarte planer slik som fredning av Skansen og detaljregulering av Verftet.

---

<sup>9</sup> Internasjonal arena om bærekraftig utvikling i arktis som bringer sammen ulike aktører på tvers av disipliner

## 2.3 Den kreative fasen

En mulighetsstudie er en type utredning som er ment å bringe frem nye ideer og synliggjøre potensialet for et område/areal eller eksisterende bygg. Som navnet tilsier holdes alle muligheter åpne og et bredere utgangspunkt dannes der resultatet kan synliggjøre rammebetingelser og andre alternativer (Multiconsult 2016). Mulighetsstudiet i denne prosessen ble brukt til å bestille parallelloppdrag fra ulike kompetansemiljøer der flere utvalgte team fikk i oppdrag å belyse en oppgavestilling, men der det ikke skulle kåres en vinner eller bli lovd oppdrag i ettertid. Områdereguleringsplanen for Nordbyen ble satt i gang med et planprogram og en rekke analyser, som danner grunnlaget for parallelloppdragene. Parallelloppdragene for Nordbyen ble styrt av Tromsø Kommune, i praksis prosjektlederen for områdeplanen i samarbeid med grunneierne i området og Norske arkitekters landsforbund. Grunnen til at disse fremtidsbildene/oppdragene av Nordbyen vies plass i denne avhandlingen, er at hensikten har vært å åpne opp for konstruktiv diskusjon mellom kommune, grunneiere, offentlige instanser, konsulenter og andre interessenter. Det har altså i det som kalles fase 2C «mulighetsstudie» vært et ønske om å åpne opp diskusjonen og få innspill både fra innbyggere og andre aktører som kan bidra til ønsket utvikling av Nordbyen. Det er spesifikt i perioden fra april til september 2016 da det ble avholdt oppstartsseminar, midtveismøte og et avsluttende møte, at jeg har gått aktivt inn og undersøkt medvirkningsopplegget. Alle disse møtene var åpne for publikum (Norske arkitektkonkurranser 477, 2016).

Kommunen ønsket i utdypingen av parallelloppdragene en bred belysning av mulige løsninger for bydelens identitet, felles infrastruktur og bylandskap, uterom og bebyggelse som er koblet opp mot visjonen. Hovedformålet med parallelloppdragene var at Tromsø kommune og grunneierne i området ønsket en åpen prosess, der både teamene og en evalueringskomité kunne dele erfaringer underveis i tillegg til innspill fra befolkningen. Det var fire team som deltok i parallelloppdraget etter en tidligere åpen anbudskonkurranse, der Tromsø kommune fikk 23 andre tilbud om deltakelse. Disse arkitektteamene ble valgt ut av en evalueringskomite med bred lokal representasjon fra grunneiere i planområdet, Statens Veivesen, Næringsforeninga i Tromsøregionen, Tromsø kommune og NAL og ledes av Øystein Bull-Hansen fra NAL. Evalueringskomiteens rådgivere er sammensatt av aktører fra kulturvern, landskap, kultur og beboer- og interesseforeninger i området. Materialet som teamene ferdigstilte ble grundig vurdert av evalueringskomiteen, som deretter har gitt sine

anbefalinger videre til oppdragsgiveren (Tromsø kommune). Teamene som har vist sine fremtidsbilder av Nordbyen er:

<b>Team 1</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• MDH Arkitekter SA</li><li>• Transborder studio</li><li>• Steinsvik arkitekter AS</li><li>• Transsolar klimaengineering</li><li>• Halvor Ellefesen (AHO)</li><li>• COWI</li></ul>
<b>Team 2</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ghilardi + Hellsten Arkitekter AS</li></ul>
<b>Team 3</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Worksonland Arkitektur og Landskap</li></ul>
<b>Team 4</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 70 °N arkitektur</li><li>• Lala Tøyen as</li><li>• NINA</li><li>• John Pløger (NIKU)</li></ul>

Ut i fra målene for Nordbyen er det viktigste formålet med parallelloppdragene å få utarbeidet fire «... innovative og visjonære forslag til en klimavennlig, smart og attraktiv utvikling av denne sentrumsbydelen» (Norske arkitektkonkurranser 477:4). Dette innebærer urbane boligformer, framtidens næringer, klimavennlige mobilitets- og energistrategier samt og å balansere forholdet mellom vekst og vern. Kommunen poengterer at det dermed er viktig å ta i bruk et *bredt spekter* av virkemidler, også ut over hva angår plan -og bygningsloven fra 2008. Deler av disse forslagene skal danne et grunnlag for områdeplanens bestemmelser og retningslinjer. Oppsummert fra konkurransegrunnlaget er det forventet at disse forslagene skal illustrere fremtidsrettede bilder av; en ny sjøfront, rammer for ny bebyggelse (struktur, tetthet, høyder), en uteromsplan (trafikk-løsninger, tilgjengelighet, utforming), Nordbyens historiske og fremtidige identitet og tilslutt gjennomføringsstrategier med tanke på felles infrastruktur (Doffin 2016).



## 2.4 Transformasjon

Nordbyplan kan forstås som oppstarten på en transformasjon av området. Den gjeldende kommunedelplanen for sentrum er fra 2008 og i lys av Jekta kjøpesenters etablering på Langnes (som legger opp til en bilbasert virksomhet) er det nå en nødvendig å revidere den. Kjøpesentret har påvirket sentrum i en negativ retning fordi mye av handelen i dag foregår utenfor bysentret. Mulighetsstudiet og endringen i landskapet skal vise hvordan det er mulig å skape en ny by. Ved å bygge flere boliger i sentrum ser en for seg at det kan skapes mer liv og røre og samtidig lette trykket på boligbehov hos de folkegruppene som ønsker å leve urbant. Med tett bebyggelse følger også en omskaping av hele området i form av infrastruktur, barnehager, skoler, næringsliv, butikker, spisesteder og attraktive uterom som folk ønsker å anvende (Tromsø kommune, utkast parallellprosjekt). Infrastruktur og bebyggelse skal omdannes og urbaniseres ved at de fire teamene viser forslag til ny byutvikling. Kommunen skal på sin side ta en lederrolle og koordinere alle de ulike aktørene sine ønsker til en helhet, hvor kommunen både skal fungere som planmyndighet, planlegger og aktør (Planprogram 1846). I denne siste delen av historien om Nordbyen, ønsker jeg å kort fortelle om de 4 ulike teamene sine forslag for en ny arktisk hovedstad med målene tatt i betraktning. Forslagene har en sentral rolle i denne avhandlingen, da det som nevnt i kapittel 2.3, har skapt rom for innspill, engasjement og tilbakemeldinger fra ulike aktører som er innblandet i prosessen.

Team nummer 1 består av MDH, Steinsvik og Transborder Studio. De presenterer følgende visjon for Nordbyen: «Nordbyen, bydelen i havrommet» (Se vedlegg 1). Havrommet forstås her som et mulighetsrom som kilde til energi, matproduksjon, rensing av havrommet, aktiviteter og et byrom. De ser for seg at teknologi fra olje og gassnæringen kan smelte sammen med en bærekraftig utvikling. En rekke strategiske prosjekter foreslås med utgangspunkt i utviklingen av en flytende øy, som kan flyttes og endres etter hvert som utbyggingen finner sted. Bebyggelsen består av en variasjon i struktur, tetthet og høyder med uterom som de har valgt å kalle Nordbybåndet, som binder sammen området med sentrum og Stakkevollveien. Områdets historie ivaretas ved blant annet en kreativ gamleby med lokaliseringen av Tromsø museum som en kunnskapsarena på verftstomta. Videre viser forslaget en kombinasjon av seniorboliger, studentboliger, barnehage og en såkalt havromsskole på nåværende Nansenplass. Tilslutt ser de for seg utviklingen av en selvforsynt bydel knyttet opp til energiproduksjon (Norske arkitektkonkurranser 477).

Team nummer 2, Ghilardi og Hellsten Arkitekter AS har på sin side kalt oppdraget «Nord-Byen-Havn-2016» (se vedlegg 2). Ved midtveisseminaret la teamet frem 4 tema som utgangspunkt for deres visjon for Nordbyen; Seminartorget, infrastruktur og offentlige rom, blå økonomi og Tromsø om 100 år (2116). Deres første tanke er å etablere Seminartorget, delvis ute i sjøen tidlig i fasen, for å så konstruere flytende konstruksjoner rundt dette torget. Etter hvert som området utvikler seg ser man også hvordan området kan være mer orientert rundt sjøen med et rikt båtliv. Når det gjelder infrastruktur ønsker de at Tromsøbrua skal være forbeholdt myke trafikanter, buss og taxi og løsningen her er en ny «skjerm» som kan beskytte gående og syklende mot vær og vind, men også mot støy og støv. Videre introduserer de 4 pendlerruter for buss, med knutepunkter på øya for å effektivisere kollektivtrafikken. En kreativ ide med uterom er løst ved å legge et «lokk» over tunnelinnslaget i Hansjordnesbukta, og samtidig lage grønndrag over dette og helt ned til sjøen. Blå økonomi forklarer de med utgangspunkt i havet som en bærekraftig utvikling med arktisk kompetanse rettet mot sjømatnæring, matproduksjon og energiproduksjon. Her nevnes solenergi paneler i havet på 810 000m<sup>2</sup> og såkalte «plugins» som er en type flytende vindmølle. Tilslutt utformer de fremtidsbilder av Tromsø i 2116, der de argumenterer for at havnivåstigning kommer til å prege landskapet og at havet er fremtiden. De ønsker her å utvide sjøfronten og tilpasse seg, heller enn å trekke bebyggelsen tilbake på Tromsøya eller på fastlandet (Norske arkitektkonkurranser 477).

Team nummer 3 bestående av Worksonland arkitektur og landskap har hatt visjonen «Nordbyen-arktisk hovedstad» (Se vedlegg 3). Dette forslaget har arbeidet mye med uterom og landskap, noe som viser seg tydelig gjennom en helhetlig plan for området som de kaller blå-grønn struktur. De ønsker å forlenge parkene fra Skriverplassen, langs elver/kanaler og helt ut til «nytt land», der de tar hensyn til havnivåstigning og flo og fjære. Når det kommer til infrastruktur ser de for seg en ringåre som går rundt sentrum, med visse koblinger inn til for eksempel vareleveranser etc. Parkering skal skje utenfor kjernen, eller ringåren. En tradisjonell utfylling av land er et forslag, men med en øy som har en forbindelse mot fastlandet og verftstomta. Bebyggelsesstrukturen er inspirert av krystaller, og gir slik en ensartet struktur basert på figurer. Samtidig viser forslaget at det er tatt hensyn til vind og vær ved å vri strukturene for beskyttelse, og ved å innglassere bygget, med små mikro-hager inni. Til slutt viser de frem forslag for aktiviteter i området; sykkelstier, kanopadling, kafeer,

restauranter, sauna og tilrettelegge det slik at området er tilgjengelig for alle og ikke privatiseres (Norske arkitektkonkurranser 477).

Det siste teamet fra parallelloppdragene er 70°N arkitektur og LALA Tøyen AS, som har anvendt visjonen «Tesar om Nordbyen» (se vedlegg 4). De omfavner en ny type planleggingshierarki- ved at gående, syklende og el- sykler er øverst i transporthierarkiet- i stedet for privatbil og kollektivtransport. På bakgrunn av dette annonserer de et nytt transportnett tilpasset dette og en utbedret utgave av Tromsøbrua som i hovedsak er forbeholdt fotgjengere og syklistene. Videre har de ivarettatt det lokale og det som allerede eksisterer i området, slik som vinterlivet, fuglekikking, livet i fjæra, kajakkpadling og ikke minst omdannelse av bygninger som allerede finnes der. Som eksempel viser de til oljetankene på Nansen plass som kan bli til kunstgalleri og den gamle bensinstasjonen til sykkelstasjon. Parkeringsplasser kan transformeres til å bli grønne, fine parker (urbane mikrohager) som anvendes av folk og ikke biler. Dagens virksomheter kan videreføres og gradvis endres og tilpasses nye ideer. Det legges opp til å anlegge en molo først, for deretter å fylle landmasser innenfor denne (Norske arkitektkonkurranser 477).

## 2.5 Evalueringsgruppas 10 råd til kommunen

Evalueringskomiteen har grundig vurdert de fire forslagene fra arkitektteamene og på bakgrunn av dette har de kommet frem til noen klare anbefalinger til kommunen. Disse anbefalingene ble presentert i et åpent møte i Kommunestyresalen 1. september 2016. Evalueringskomiteen ble ledet av Øystein Bull-Hansen fra NAL, med en bred lokal representasjon (se kapittel 0). Nedenfor oppsummeres evalueringskomiteens ti råd til Tromsø kommune for videre arbeid med Nordbyen og sentrum (Norske arkitektkonkurranser 477:6)

1. Kommunen må ta styringa og legge aktivt til rette for gjennomføring i samarbeid med **grunneierne og andre aktører.**
2. Lage en strategi for hvordan Nordbyen kan bli en drivkraft i arbeidet med å utvikle Tromsø som **arktisk hovedstad.**
3. Løft frem **områdets historie.**
4. Lag et laboratorium for **havrommets muligheter.**
5. Se alle kommunale og private tjenester og investeringer i lys av **ønsket utvikling.**
6. Gjør Nordbyen til et attraktivt sted **å leve.**
7. Vis at Tromsø behersker det **arktiske klimaet.**

8. Gjør Nordbyen til Tromsøs pilot for **grønn mobilitet**.
9. Gjør Tromsø til en arktisk pilot for smart bruk av **fornybar energi**.
10. Vinn nytt land og bygg by, med respekt for det **store landskapet**.

I folkemøtet som omhandlet de ti rådene til kommunen, argumenterer møtelederen fra byutvikling med at «... Nordbyen har vært en åpen prosess med bred faglig diskusjon, med en utbredt sammensetning av aktører i vurderingskomiteen». Til sammen mener han at dette har skapt innovative og visjonære forslag med mange stemmer utenfra.

## 2.6 Oppsummering

Jeg har i dette kapitlet vist til områdets historie gjennom Nordbyen som «porten til ishavet» og de mange små fortellingene som har funnet sted her slik som; festningsverket Skansen som har vært sentral i kampen om territoriet i nord, Tromsø skipsverft som skal flytte sin virksomhet ut av sentrum, men som i lang tid har fungert som hovedbasen for fiske og fangst langs kysten og på havet, hvordan Tromsø by har hatt sitt tyngdepunkt langs havet og Nansen plass som var polferdens utgangspunkt. Jeg har deretter presentert noen av de visjonene som parallelloppdragene har levert om hvordan de ser for seg at Nordbyen kan bli en drivkraft i arbeidet med å utvikle Tromsø som «Den arktiske hovedstaden» og de overordnede målene som er vedtatt og som arkitektteamene må forholde seg til i utarbeidelsen av fremtidsbildene av Nordbyen. Avslutningsvis har jeg vist til den kreative fasen, som en mulighetsstudie er, og de 4 teamene sine forslag til hvordan det kan tenkes om det å bygge og bo i Nordbyen, og evalueringsgruppas 10 råd til Tromsø kommune basert på forslagene. Med dette bakgrunnsteppet har jeg forsøkt å ramme inn caset som jeg har valgt til denne avhandlingen, slik at det skapes en forforståelse for studien av medvirkningsprosessen.

### **3. Metodisk tilnærming og refleksjoner**

I utførelsen av ethvert forskningsarbeid er det helt avgjørende å velge et forskningsdesign som hjelper deg som forsker å svare på problemstillingen og forskningsspørsmålene. I mitt tilfelle har jeg valgt å anvende en kvalitativ tilnærming for å studere medvirkning i områdereguleringsplanen for Nordbyen i Tromsø. I dette kapitlet vil jeg redegjøre for hvilken fremgangsmåte jeg har benyttet meg av for å komme frem til datamaterialet og hvordan dette kan belyse problemstillingen for denne avhandlingen. Det er viktig å være seg bevisst på at ingen undersøkelser kan gi helt objektive og absolutte svar, fordi forskning er kontekstavhengig og ulike metodiske valg har konsekvenser for resultatene man kommer frem til. Svein S. Andersen (1997) hevder at data alltid vil være sosialt konstruert, og i stedet for å bruke begreper som «datainnsamling», burde man kanskje heller anvende aktiv datakonstruksjon. Jeg vil deretter berette om hvilket forskningsdesign, fremgangsmåte og etiske hensyn som er gjort i denne avhandlingen. Avslutningsvis vil jeg diskutere empiriens pålitelighet og gyldighet.

Denne avhandlingen er basert på en case-studie av områdereguleringsplanen for Nordbyen. Andersen (1997) hevder at det ikke er noen utstrakt enighet om hva en case er, men det er mest vanlig å gå i dybden på et eller noen få tilfeller som gjøres til gjenstand for inngående studier. Her sees «... undersøkelsesenheten som et kompleks hele, der mange underenheter og deres forhold til hverandre pensles ut» (Andersen 1997:9). Datakonstruksjonen denne studien bygger på er plan-dokumentanalyse, observasjon i folkemøter og intervju av 6 informanter.

#### **3.1 Forskningsdesign**

Ved å langt på vei følge planprosessen mens den ble til, har jeg oppnådd nærhet til undersøkelsesobjektet mitt. Jeg hadde mulighet til å se og oppleve hendelser utfolde seg og ikke minst følge prosessen digitalt på Tromsø kommune sin hjemmeside, under byutvikling og planer under arbeid. Denne digitale dokumentasjonen av forprosjektene til planen ble jevnlig oppdatert i tråd med områdereguleringens fremdrift, og var et fint verktøy for meg ved å skape oversikt over det som foregikk. Det var ved hjelp av denne digitale oversikten over områdereguleringsplanen for Nordbyen at jeg fant ut hvilken tilnærming jeg skulle ha til å undersøke problemstillingen min. Jeg valgte en kvalitativ metode fordi jeg var interessert i å finne ut av «hvordan noe gjøres, sies, oppleves, framstår eller utvikles» (Brinkmann og

Tanggaard 2012:11). I denne oppgaven er jeg opptatt av å beskrive og forstå ulike aktørers opplevelse av medvirkning i områdereguleringsplanen for Nordbyen. Jeg søker med andre ord en forståelse av menneskelige opplevelser, erfaringsprosesser og det sosiale liv gjennom en kvalitativ fenomenologisk<sup>10</sup> tilnærming (Brinkmann og Tanggaard 2012). Jeg søkte en inngående dybdekunnskap om temaet jeg ønsker å si noe om.

Problemstillingen min er: «*Hvordan har medvirkning artet seg fra ulike aktørers perspektiv i områdereguleringsplanen for Nordbyen?*». For å spesifisere og angi retning på problemstillingen formulerte jeg følgende forskningsspørsmål:

1. Hvordan var medvirkningsopplegget organisert?
2. Hvilke aktører er det som medvirker og hva er deres innspill?
3. Hvilken rolle har medvirkning i et planarbeid?

For å kunne svare på disse spørsmålene anså jeg det som nødvendig å først gå gjennom og studere dokumentene til planprosessen for å tilegne meg en oversikt. Ut fra dokumentgjennomgangen ble jeg klar over hva jeg kunne spørre informantene mine om, og i stand til å utforme en intervjuguide. Problemstillingen er av en slik art at den krever innsikt fra forskjellige typer informanter. Jeg har på bakgrunn av dette intervjuet tre stykker fra ressursgruppa for planprosessen, der prosjektlederen og en grunneier også var med i evalueringsgruppa, en informant som er beboer i området traff jeg på et folkemøte og er og de to siste har skrevet en del innlegg i lokale medier om gamlebyen. Gjennom disse intervjuene fikk jeg svært ulike fortellinger av hvordan informantene har opplevd medvirkningsprosessen rundt Nordbyen. Jeg understreker at dette forskningsprosjektet viser hvordan medvirkning *kan* utfolde seg gjennom ulike «stemmer» som kommer i denne spesifikke prosessen, og gir ikke et representativt bilde av Tromsø kommune sin medvirkningspraksis. Jeg fikk et innblikk i hva som er de ønskende målene og visjonene for Nordbyen med fokus på å vise hva området kan transformeres til gjennom parallelloppdragene, samt et innblikk i hvordan en slik prosess ble forstått av informantene og hvilke innspill som kom under disse åpne møtene. For å gi meg best mulig innsikt i det siste forskningsspørsmålet har det vært viktig å gjøre intervjuene

---

<sup>10</sup> Fenomenologi er studiet av fenomener og hvordan de fremtrer for oss gjennom et førstepersonsperspektiv, snl.

for å få informantenes mening om hvordan medvirkningen foregikk, men også dokumentanalysen der jeg kan diskutere dette i forhold til teori, lovverk og forskning. For å få best mulig innsikt i dette temaet, har jeg snakket med engasjerte borgere, kvinner og menn, aktører med mye kunnskap om medvirkning gjennom sin posisjon i samfunnet, aktører som er genuint interessert i området, de som er direkte berørt av områdereguleringen, de med flere typer roller samtidig og dermed en sammensetning av ulike synspunkt om medvirkning som prinsipp i planleggingen.

### 3.2 Dokumentanalyse

I mitt tilfelle var dokumentanalysen en inngangsport til å starte med å formulere forskningsspørsmål. Det var gjennom en dypt inngående gjennomlesning av et stort antall dokumenter at jeg fikk ideer til hva jeg kunne forske på. De viktigste dokumentene skal her gjennomgå; jeg startet med en gjennomgang av saksdokumenter. *Prosjektplanen* som viser hvordan og når mål skal oppnås, og *planprogrammet* som blant annet skal sikre medvirkning og involvering gjennom hele planprosessen. Det var generelt mye nytt å sette seg inn i, da jeg skulle følge en planprosess. Jeg måtte studere dokumentene nøye, og blant annet tilegne meg kunnskap om medvirkning og tidligere forskning, analyser som *kulturhistorisk stedsanalyse* og konsekvensutredninger om *trafikk og gjennomføringsstrategier*, mulighetsstudien som her ble brukt til *parallell oppdrag*, Plan- og bygningsloven og historisk kunnskap om området som skal transformeres gjennom å leie bøker fra folkebiblioteket, «Tromsø gjennom 1000 år», «Tilbakeblikk» og dokumentsamlingen «Hvor går Tromsø?» som var Tromsø kommunes bidrag til markeringen av Norske Arkitekters Landsforbunds 100-årsjubileum.

Lynggaard (2012) viser til at dokumentanalyse er den mest brukte metoden i samfunnsvitenskapene, der et dokument kan forstås som et språk som er fiksert i tekst og tid. Tekst kan favne bredt og her vil jeg påpeke at selv om dokumentet er fiksert i tid, så har for eksempel de elektroniske dokumentene på hjemmesiden for Nordbyen utviklet seg og blitt oppdatert etter hvert som prosessen har gått sin gang. Så selv om dokumentene er fastholdt på et gitt tidspunkt, kan de fortsatt utvikle seg over tid. For mitt vedkommende har dokumentgjennomgangen hatt til hensikt å skape forståelse og sette rammer, som en del av forberedelsen til forskningen. Jeg har også fått tilgang til hvilke medvirkningstiltak som har blitt gjennomført gjennom diverse saksdokumenter og hvordan medvirkningens praksis har vært i denne prosessen så langt gjennom møterefater og innspill som har kommet inn.

### 3.3 Observasjon

Det som karakteriserer observasjon som metode er at man følger hvordan mennesker handler i forskjellige sammenhenger, oppmerksomheten rettes mot deltakernes samhandling med det materielle og det sosiale miljøet. Det er viktig å tenke over at det ikke finnes noen «nøytrale» observasjoner, nettopp fordi interessen og forskningen vår styrer oppmerksomheten i spesifikke retninger (Brinkmann og Tanggaard 2012). I dette tilfellet var mine observasjoner rettet mot deltakerne i de åpne møtene i kommunestyresalen. Jeg hadde til hensikt å oppholde meg i en arena der jeg fikk innsikt i hvordan slike prosesser foregår.

På forhånd undersøkte jeg den elektroniske fremdriftsplanen for å se når det skulle være åpne møter som jeg også kunne delta på. Som nevnt i innledningen for dette kapitlet er det i fase 2C-mulighetsstudie jeg har hatt anledning å få innsikt i medvirkningen. Jeg har deltatt på 3 av de 4 folkemøtene om Nordbyen og i tillegg vært fysisk til stede på utstillingen fra parallelloppdragene som var i rådhuset og to byutviklingskvelder arrangert av avisa iTromsø i samarbeid med andre aktører. Før oppstartsmøtet i april 2016, utformet jeg ulike momenter som jeg ønsket å fokusere på i disse møtene<sup>11</sup>. På denne måten hadde jeg på forhånd tenkt ut hva jeg skulle se etter, og dermed er det ikke en «nøytral» observasjon slik Brinkmann og Tanggaard (2012) beskriver det. Ved å være i disse møtene har jeg kunne sett hvem som var tilstede, hva som ble diskutert, om det var noen innspill samt å se på ulike grupperinger av aktører i salen. Ved å være tilstede under planprosessen har jeg kunnet observere hvordan det var organisert og ledet frem, og ikke minst hvordan medvirkningen for noen av beboerne i området foregikk.

For å skape bedre kontakt med aktørene kunne jeg deltatt i «pausesnakkingen» som foregikk utenfor kommunestyresalen. Sammensetningen av deltakere på disse møtene besto av få fra lokalbefolkningen og det man kan karakterisere som «vanlige folk», dermed følte jeg meg litt for usikker til å gå bort å snakke med dem. Jeg kom imidlertid i kontakt med en deltaker som jeg satt ved siden av på det første møtet. Jeg fikk i ettertid avtalt et intervju med denne personen, og det ga meg verdifull innsikt i medvirkningsprosessen for beboere.

---

<sup>11</sup> Se møtemomenter i vedlegg



### 3.4 Kvalitative forskningsintervjuer

I denne avhandlingen er intervju å betrakte som hovedkilden for analysen min. Jeg har anvendt intervju for å tilegne meg kunnskap om menneskers meninger, holdninger og opplevelser rundt medvirkning (Brinkmann og Tanggaard 2012). Det er viktig å nevne at ingen intervju er fullstendig ustrukturert på grunn av forskerens egeninteresse. Jeg har valgt å benytte meg av semistrukturert intervju, der jeg har utarbeidet en generell intervjuguide<sup>12</sup> med temaer definert på forhånd, samtidig som spørsmålene ble spesielt utformet og tilpasset for hver informant. Intervjuguiden har hjulpet meg å styre selve intervjuet slik at vi kom innom de viktigste temaene, men samtidig ga det rom for at informanten også kunne berøre temaer som jeg ikke hadde tenkt på. På bakgrunn av at andre refleksjoner kom frem ved en slik type intervjusituasjon, vurderte jeg det som en bedre metode enn det stramt strukturerte intervjuet der forskeren har mindre fleksibilitet i forhold til hva som skjer i intervjusituasjonen (Brinkmann og Tanggaard 2012).

For å få frem beskrivelsene og holdningene til medvirkning i reguleringsplanen for Nordbyen, fant jeg 6 informanter som jeg ønsket å intervju, der samtlige har vært involvert i medvirkningsprosesser. Av hensyn til at enkelte ønsket å være anonyme, velger jeg å kategorisere dem ved hjelp av Schmitters (2002:62) prinsipper for å vise at aktørene har «flere hatter», senere i analysekapitlet. Utvelgelsen av informanter er basert på å finne informanter som kan gi meg *ulike* nyanser rundt medvirkning i en planprosess. Jeg opererer med følgende sammensetning av aktører til min avhandling: prosjektleder, beboer, to talspersoner for gamlebyen Skansen der den ene informanten også var fra næringslivet, en grunneier og en fra en velforening og et bydelsråd. Informantene ble kontaktet først via telefon, for å deretter avtale nærmere over e-post der de også fikk tilsendt et informasjonsskriv<sup>13</sup> om oppgavens formål og etiske prinsipper.

Som student har jeg vært tilknyttet det tverrfaglige samarbeidsprosjektet evalueringen av Plan-og bygningsloven (EVA-plan). Dette evalueringsprosjektet skal studere om plandelen av loven fra 2008 fungerer etter intensjonene og identifisere forbedringstiltak (hioa 2017). Det er gjennom veilederen min, som også er med i den tverrfaglige prosjektgruppen, at jeg har fått tilgang til tre intervjuer som jeg selv ikke har deltatt på. Jeg hadde fra starten av tenkt å

---

<sup>12</sup> Se Vedlegg

<sup>13</sup> Se Vedlegg

intervjue disse tre aktørene selv. En bakside ved å få disse intervjuene ferdig transkribert, er at en annen person har utformet spørsmålene og har andre formeninger om hva som er interessant å spørre om. I tillegg har ikke jeg hatt mulighet til å komme med oppfølgingsspørsmål etter det innledende spørsmålet. Så i de tre intervjuene som ikke er utført av meg men om samme tematikk, kan det tenkes at utfallet kunne blitt en del annerledes.

Det var ytterligere to aktører jeg hadde planlagt å intervju, men etter gjentatte forsøk på å avtale tidspunkt, fant jeg ut at på grunn av oppgavens begrensede tidsrom hadde jeg ikke tid til å vente lengre da datoene for avtalen ikke passet. Den siste informanten som blant annet var grunneier, svarte på spørsmål via e-post. Vedkommende var også med i evalueringsgruppa. men jeg hadde vanskeligheter med å finne kontaktinformasjon.

Brinkmann og Tanggaard (2012) viser til at i enkelte tilfeller kan informanten uttrykke seg bedre over epost enn ansikt-til-ansikt- kommunikasjon, fordi det gir anledning til mer frie svar og utdyping av svarene. I tillegg er det veldig praktisk at e-post intervju er selvtranskriberende og tidsbesparende. På en annen side mister forskeren nærværet til informanten, stemningen, kroppsspråk og muligheten til å stille oppfølgingsspørsmål.

Lengden på dette intervjuet ble ikke like langt som de andre jeg har transkribert, men jeg forsøkte å spisse spørsmålene så godt som mulig for å få gode svar. De andre to intervjuene jeg gjennomførte ble tatt opp på diktafon etter samtykke fra informantene, for å gjøre det lettere for meg i intervjusituasjonen, ved at jeg slapp å notere underveis. Intervjuene varte i litt over en time hver og jeg opplevde transkriberingen som en tidkrevende men lærerik prosess.

### **3.5 Etikk i forskning**

Jeg forstår det slik at det i denne oppgaven ikke blir behandlet noen form for sensitive opplysninger, men av hensyn til aktører som ønsker å være anonyme, nevnes ingen navn i denne oppgaven. Overfor mine informanter har jeg forsøkt å etterstrebe de tre viktigste etiske prinsippene i kvalitativ forskning; informert samtykke, konfidensialitet, og konsekvensene ved at informantene deltar i min studie (Everett og Furseth 2012). Prinsippet om informert samtykke til dette prosjektet bringes opp allerede i informasjonsskrivet jeg sendte til informantene da vi hadde e-post kontakt og skulle avtale dato for å møtes. I tillegg fortalte jeg dette muntlig i begynnelsen av intervjuet, at det var frivillig å være deltaker, at de når som helst kunne trekke seg fra intervjuet hvis de følte for det, uten å oppgi noen grunn og i så tilfelle ville all data om informanten bli slettet. I tillegg understreket jeg at all data vil bli

behandlet med konfidensialitet og at deltakerne ville forbli anonyme i studien og heller bli omtalt med andre titler. Med unntak av en informant som ikke ville at identiteten skulle komme frem på noen måte, opplevde jeg ingen innvendinger mot dette og ingen intervju ble avbrutt på noen måte. For å skape en viss avstand til informantene og prosjektet var anonymitet også et ønske av meg fra starten av, fordi jeg ikke har noe ønske om å «utlevere noen». Jeg som forsker opplever at mitt prosjekt har etterstrebet at aktivitetene jeg har utført skal ha gode konsekvenser for informantene som har deltatt, både under observasjonsstudiet og under intervjuene.

### **3.6 Reliabilitet og validitet**

Aksel Tjora (2012) beretter at pålitelighet (reliabilitet) og gyldighet (validitet) er kriterier som ofte benyttes som indikatorer på kvalitet i forskning. Han forklarer nærmere at pålitelighet handler om intern logikk gjennom hele forskningsprosjektet, mens gyldighet handler om en logisk sammenheng mellom prosjektets utforming, funn og forskningsspørsmål. Innenfor samfunnsforskning argumenterer Tjora (2012) for at en fullstendig nøytralitet ikke kan eksistere, da forskerens involvering og engasjement kan påvirke resultatene. Jeg hadde ikke kunnet gjennomføre denne avhandlingen uten en inngående faglig kunnskap om medvirkning og dens virkeområder, både teoretisk og empirisk. På bakgrunn av min kunnskap som forsker kan dette innebære at retningen jeg har valgt å gå-kan ha utelatt viktig empiri som andre kan anse som viktig å fokusere på. På en annen side er det ikke mulig å få med alle data som *kan* være relevant for problemstillingen og forskningsspørsmålene. Dermed må denne selekteringen vises eksplisitt for å skape en gjennomsiktighet slik at andre forskere kan gjøre det samme, selv om utfallet som oftest vil bli forskjellig især ved bruk av kvalitative metoder.

For å styrke forskningens pålitelighet er det viktig med refleksjoner rundt datamaterialet jeg anvender til å studere medvirkningsprosesser fra ulike synspunkt. Først og fremst som Tromsøværing føler jeg helt klart en tilknytning til byen og en genuin interesse i hvordan Nordbyen kommer til å bli transformert i det lengre løp, fordi jeg håper at det kan bidra til å skape litt «liv og røre» i sentrum (særlig etter etableringen av Jekta storsenter). Jeg håper samtidig at denne nye bydelen- kan bli et fint sted å bo og leve i, og det hadde vært fint med noen gode offentlige uterom som alle kan oppholde seg i- da det ikke finnes så mye av det i Tromsø sentrum. Blant annet er den siste biten av ei strand med direkte tilgang til havet- å finne nært Skansen og tollbua, ellers er sentrum stort sett tradisjonelt utfyllt eller kaipromenade. Arkitektteamene hadde mange fine fremtidsbilder der havet og grøntrom ble

prioritert, så dette blir spennende. På mange måter kan man si at jeg sympatiserer litt med enkelte av informantene mine. Jeg har imidlertid forsøkt å holde meg mest mulig nøytral i forhold til utvalg og analyse ved å for eksempel legge frem sitater fra deltakerne og ved å se direkte på transkriberingen og det aktørene forteller meg. Det er slik Tjora (2012) beskriver en runddans mellom empiri, analyse og teori, som må gjøres eksplisitt. Informantene jeg valgte ut hadde jeg ingen kjennskap til i forkant av dette prosjektet. Noen informanter fant jeg underveis mens jeg gjennomgikk litteratur og leste meg opp om tematikken, andre traff jeg tilfeldig på møtearenaer, mens noen aktører fant jeg relativt tidlig ut at jeg ville snakke med. Det er legitimt å hevde at resultatene kunne fått et annet utfall ved å velge andre aktører, eller ved at en annen forsker gjennomførte dette prosjektet.

Gyldighet er på sin side er knyttet til om svarene som vi finner i vår forskning- faktisk gir oss svar på spørsmålene som stilles (Tjora 2012). For å sikre høy validitet i forskningen har jeg anvendt perspektiver og tidligere forskning som ankerpunkt for å opprettholde høy kvalitet. Her sikter jeg særlig til hvordan deltakelse fra befolkningen har blitt vektlagt på ulike måter i planleggingsfeltet og føringene til Plan-og bygningsloven som begge har vært sentrale for å vise hvordan medvirkningsprosesser og deltakelse skal gjennomføres eller burde legges opp i en planprosess. En svakhet ved utvalget av informanter- er muligens at det ikke er intervjuet noen politikere- eller kommunens ledelse for å få et mer overordnet blikk på medvirkningsprosesser. Men jeg holder fast ved at i forhold til min problemstilling som undersøker medvirkning fra ulike aktørers synspunkt, så har ikke et slikt perspektiv vært ønskelig fra min side. Jeg ville heller se på sammensetningen av aktører «innad» i prosessen- som faktisk var deltakere og ikke beslutningsmyndigheter. Som nevnt tidligere var det planlagt å ha med to informanter til, men da dette ikke lot seg gjøre var jeg takknemlig for de seks personene som involverte seg, og hadde evig nok med dem.

### **3.7 Analytisk tilnærming**

Everett og Furseth (2012) peker på at forskeren bør gi en oversikt over den analytiske tilnærmingen og ikke bare redegjøre for fremgangsmåten for å samle inn datamaterialet i metodekapitlet. Jeg vil hevde at analysen startet allerede under forberedelsen til intervjuene, ved at jeg designet prosjektet (intervjuguide, oppfølgingsspørsmål) slik at det skulle være relevant for å få frem gode beskrivelser og fortellinger fra informantene mine. Jeg utformet spørsmål som hjalp meg å svare på forskningsspørsmålene mine, samtidig som jeg var åpen for andre strukturer i datamaterialet. Under selve intervjuet fikk jeg testet ut mine egne

fortolkninger som jeg hadde med meg inn i møtet med informantene. Under observasjonsstudiet i kommunestyresalen tok jeg notater og prøvde å se sammenhenger eller motsetninger i forhold til presentasjonene og innspillene som kom fra ulike interessenter.

Det har i tillegg vært en bearbeidelsesprosess fra rådata til bearbeidede konstruerte data. Jeg har organisert materialet ved å bryte det opp i mindre deler som tabeller og tankekart. På denne måten ble empirien mulig å håndtere, ved å kunne se mønstre, sammenhenger, hyppigheter av fenomen eller motsetninger. Denne analysemetoden har vært til stor hjelp for meg selv- ved å skape en holistisk oversikt over rådata som jeg satt igjen med. Jeg har vekslet mellom å bruke papir og data, ved å tilføre små analytiske, kreative notater i margen eller på siden av materialet, både notatene fra observasjonsstudiet og de transkriberte intervjuene.

Ved hjelp av Arnstein (1969) og Sandkjær Hanssen (2015) sin deltakelsesstige vil jeg klassifisere empirien fra intervjuene og hvordan medvirkningsopplegget har blitt oppfattet gjennom aktørene sine forståelseshorisonter. De innspillene jeg registrerte under observasjonen er et direkte svar på forskningsspørsmål 2, og her vil Schmitters (2002) prinsipper om ulike «holders» være behjelpelig med å kategorisere aktørene og hvilke innspill de kommer med. Med den eksperimentelle planleggingsteorien vil jeg vise paralleller til blant annet arrangementet «opplev Nordbyen» hvor det ble gjennomført en rekke aktiviteter som kan karakteriseres som eksperimentell slik Nyseth (2015) forstår det.

### **3.8 Oppsummering**

I dette kapitlet har jeg redegjort for det metodiske designet jeg har anvendt i denne oppgaven for å kunne svare på forskningsspørsmålene mine. Hensikten her har vært å beskrive hvilken fremgangsmåte som har blitt benyttet, for å etterstrebe idealet om etterprøvnbarhet. Jeg har forklart hvilke utfordringer jeg har stått ovenfor og begrunnet hvorfor et kvalitativt design egnet seg best for å belyse tematikken medvirkning, gjennom dokumentanalyse, observasjon og intervju. Deretter diskuterte jeg hvilke etiske spørsmål min oppgave reiser, og en gjennomgang av hvordan reliabilitet og validitet er ivaretatt i denne oppgaven. Avslutningsvis har jeg redegjort for den generelle rammen for det praktiske analysearbeidet.



## 4. Teoretiske tilnærminger

I dette kapitlet ønsker jeg å drøfte relevante teorier og perspektiver i forhold til medvirkning. Det mest sentrale rammeverket er medvirkningsstigen (a ladder of Citizen participation) av Sherry R. Arnstein fra 1969, der ulike former for deltakelse rangeres på en 8 trinns stige- etter hvilken innflytelse de gir i utformingen av en plan eller en beslutningsprosess (Arnstein 1969). I forhold til problemstillingen min som spør om hvordan medvirkning har artet seg fra ulike aktørers perspektiv i Nordbyplanen, ønsker jeg å anvende en modifisert versjon av medvirkningsstigen til Arnstein som et struktureringsverktøy. Ved hjelp av denne teorien kan jeg plasserer aktørene inn i denne deltakerstigen som et analytisk verktøy, sett i lys også av forskningsspørsmålene mine. For å fange opp essensen i hva medvirkning er, velger jeg å innledningsvis starte med relevant forskning som er gjort på planleggingsfeltet, for å skape en ramme for denne avhandlingens tema. Fra de store planleggingsdebattene ned til et mer avgrenset nivå, beveger jeg meg inn på hva medvirkning i dette handlingsrommet er definert som både gjennom PBL og aktuell forskning. I siste del av dette kapitlet er hovedtyngden å finne under medvirkningsstigen til Arnstein, før jeg tilslutt avslutter med en type planforståelse som karakteriseres som åpen og utforsker flere alternativer, og går under betegnelsen eksperimentell planlegging, som jeg kommer til å koble sammen med det empiriske materialet (Nyseth 2015).

### 4.1 Eksisterende forskning på feltet

Planleggingsteori på et generelt nivå er ifølge Fainstein og Campbell (2012) ikke lett å definere fordi fundamentet ser ut til å bygge på alle de samfunnsvitenskapelige disiplinene, og kan dermed sies å være en tverrfaglig virksomhet med bidrag fra sosiologi, statsvitenskap, sosialantropologi og samfunnsgeografi. Grensene mellom planleggere og andre yrker er også uklar; «Planners do not just plan, and non-planners also plan» (Fainstein og Campbell 2012:2). Et spørsmål som ofte stilles, men som det i mange tilfeller ikke finnes svar på er nettopp hvem som egentlig designer, bygger, forvalter eller river ned byer? Med andre ord kolliderer ofte planleggingsteorier med hva som faktisk utspiller seg som planleggingens *praksis* ifølge bl.a. Fainstein og Campbell (2015), Falleth, Hansen og Saglie (2010) og Bent Flyvbjerg (2012).

Samfunnsplanleggingens historie er sammenkoblet med oppstandelsen av det moderne samfunnet med røtter fra Max Weber og det rasjonelle forbildet. Fra 1960-tallet har idealet for planlegging vært basert på den instrumentelle rasjonaliteten, der planlegging blir en målstyrt virksomhet bunnet i logikk og målbare enheter som kunne bli verifisert gjennom hypotesetesting og data. I dette paradigmet er idealet objektivitet, verdinøytralitet og etterprøvbarhet som kan plasseres under klassisk vitenskap. På mange måter kan man si at planlegging ble en type vitenskapelig prosedyre, som skulle gjelde for all type planvirksomhet og dermed sikret en god prosess med et mål og et middel for å nå det målet (Innes og Booher 2014). Objektivitet innebærer også å være saklig og upartisk. Dette er en av forklaringene på at medvirkning ble sett på som et forstyrrende element i analysene, nettopp fordi menneskene med sine oppfatninger ikke passet inn i en slik logisk forskningssituasjon. På 1980-tallet var den rasjonelle modellen dypt integrert i planleggingsfaget, der deltakelse fra befolkningen ble begrenset til å omfatte råd om verdier og preferanser (Innes og Booher 2014).

Annika Agger (2011) presiserer at i løpet av det siste tiåret- har styresettet (governance) i mange av de vestlige europeiske landene sett viktigheten av å inkludere befolkningen gjennom beslutningstaking i planleggingskontekster. Det som umiddelbart kan sies er at samfunnet ikke er homogent og uten konflikter. Agger presiserer derimot at i det komplekse, fragmenterte og multiple samfunnet ser myndigheter seg nå nødt til å mobilisere og bruke kunnskapen, ressursene og kraften til befolkningen for å skape et bedre grunnlag for å lage gode planer. Denne utviklingen henger sammen med fremveksten av den kommunikative planleggingsteorien på 1980-tallet. Denne tilnærmingen forsøker å videreutvikle det deliberative demokratiet med bred enighet rundt planleggingskontekster, for å skape samhold, likeverd og gi en stemme til de som er direkte berørt av offentlig politikk. En viktig presisering er at den kommunikative planleggingsteorien ikke tar et oppgjør med den instrumentelle rasjonaliteten, men legger opp til en ny alternativ rasjonalitet som supplerer den vestlige formålsrasjonaliteten. Denne teoriretningen er særlig inspirert av den tyske filosofen og sosiologen Jürgen Habermas, som i sin tid argumenterte for at hvis kommunikasjon skjer under visse premisser, så kan den sies å opptre som rasjonell i en helt annen betydning enn hva positivistene<sup>14</sup> mente (Sager 2012).

---

<sup>14</sup> Positivism er en vitenskapelig tilnæringsmåte som vektlegger sanseerfaring og empirisk observasjon som tilgang til å oppnå kunnskap på og avviser all metafysikk



Tore Sager (2012:5) gjengir Habermas sine premisser for en rasjonell kommunikatív prosess som først og fremst skal være åpen, uforstyrret, søke etter sannhet og empatisk. Åpenhet sto veldig sentralt for Habermas; alle som er berørt av en beslutning eller har interesse i saken skal ha mulighet til å delta, alle skal kunne fremstille påstander eller stille spørsmål til påstander i diskursen, dialogen skal være autentisk (på en ærlig/forståelig måte), alle skal kunne uttrykke sine holdninger, ingen må hindres med tvang bortsett fra kraften i det bedre argument og tilslutt skal alle deltakerne komme frem til konsensus (enighet) gjennom flertallet uten strategiske handlinger.

Som nevnt i første avsnitt samsvarer ikke nødvendigvis den kommunikative planleggingsteori med hva som skjer i praksis. De nyliberalistiske strømningene i nyere tid har resultert i at private aktører slipper til i utforming og planlegging. Nettopp fordi en nyliberalistisk politikk innebærer en endring fra statlig styre til markeds-orienterte løsninger, blir boligbygging og planlegging lagt til et marked der statens makt er redusert. Ut i fra dette mener Sager (2012) at offentlige planleggere må forvente en opposisjon fra sterke markedsaktører (særlig utbyggere) som utfordrer de offentliges interesser- ved å jage etter sine egne mål ved å anvende maktstrategier som setter kjepper i hjulene for den åpne og rettferdige deliberasjonsprosessen. John Friedmann (1998:249) argumenterer for at det største problemet vi møter i planleggingsteori er vår ambivalens omkring makt. Dette har vist seg gjennom blant annet det rasjonelle planleggings-paradigmet som har utelatt å bringe makten opp, bortsett fra «the power of mind». Ved at aktørene tenker med en instrumentell rasjonalitet, som siden 1960-tallet har regjert i planleggingsfeltet, anvender de en mål-middel kunnskap og en tankegang som gir makt i seg selv. Tore Sager (2012) reflekterer videre om det kan være en motstrategi å skape allianser med eksterne grupper, for eksempel aktivist organisasjoner, for å sette press på de private aktørene for å få de til å handle utenfor sin egeninteresse.

På samme måte som det rasjonelle rammeverket, er den største kritikken mot den kommunikative modellen at det ikke finnes noen overbevisende strategi for å håndtere makt i planleggings prosesser (Flyvbjerg 2012, Huxley og Yiftachel 2000). På bakgrunn av dette støtter den kommunikative modellen en type planlegging som er påvirket av det nyliberalistiske perspektivet- fordi konfliktene ikke bringes opp, men løsningene på problemene er å finne i markedet. Utfordringene kan oppsummeres ved å si at tiltroen til ekspertene (for eksempel planleggere og politikere) blir redusert ved at maktbalansen endres (Sager 2012). I et nyliberalistisk perspektiv blir dermed planlegging som ide utfordret og

disse strømningene peker mot et privat marked og ikke en plan. Falleth, Hanssen og Saglie (2010) viser til at tidligere forskning har demonstrert at i Norge har de nyliberalistiske strømningene definitivt blitt videreført til private (ofte markeds-) aktører. Som en konsekvens av dette får private entreprenører en fremtredende rolle i urban utvikling, spesielt når det gjelder «hva som skal bygges hvor».

Elin Børrud og August Røsnes (2016) viser til at det siden 1980-tallet har vært en allmenn oppfatning at byutviklingen i Norge har beveget seg mer og mer i retning av å være prosjektbasert, i stor grad som resultat av byggeprosjekter fremsatt av private aktører. For å oppnå bærekraftige mål som blant annet er et av Plan- og bygningslovens formål §1-1, har det blitt en førende politisk retning mot fortetting og kompakt byutvikling. En minst like viktig drivkraft for å ha tett bebyggelse (fortetting) er liberaliseringen av planlegging og utvikling, som igjen er bakgrunnen for at private kan initiere og utforme planer. Kompakt byutvikling har fått gjennomføringskraft fordi vi nå skal oppnå en mer bærekraftig utvikling ved å redusere transportbehovet og forbruke mindre areal, ved å heller konsentrere byen rundt kollektivknutepunkt. Ved å fortette innenfor eksisterende bebygd areal, er det ifølge Børrud og Røsnes (2016:12) «en konsensus om at man både kan ta vare på det som finnes, og at det skal kunne skje en bitvis, og altså en prosjekt-for-prosjekt-basert og suksessiv fornyelse».

På en annen side reflekterer de over at det blir hevdet at den prosjektbaserte byutviklingen som i mange tilfeller er tilpasset et marked, fører til en dårligere by enn den planstyrte. Argumentet her er at byen blir fragmentert fordi enkeltprosjektene utvikles hver for seg, og fordi det er markedsstyrt er det bare nyttemaksimering og profitt som er tankegangen. Her viser Børrud og Røsnes (2016) til at hvis myndighetene velger å avstå fra å anvende sin reguleringsmakt i byutviklingen, vil markedet eller sivilsamfunnets aktører tilpasse sin aktivitet til «tilbaketrekningen». Poenget her er at de har et annet interesseperspektiv og dermed vil også det fysiske resultatet bli annerledes enn offentlig styrt utvikling. Det har altså skjedd en kursendring i byplanleggingen presiserer Børrud og Røsnes (2016), der den prosjektbaserte utviklingen ikke blir sett på som en dårligere strategi enn den planstyrte. Hun legger likevel til at det teoretiske og metodologiske grunnlaget som kan sikre kvalitet og helhet mangler i en slik type byutvikling. Tilslutt viser hun til at marked og eiendom som drivkraft i byutviklingen er en *nødvendighet*, fordi det må finnes et marked for de økonomiske forutsetningene i byen generelt, og dernest også for samfunnets muligheter for utvikling og vekst.

Huxley og Yiftachel (2000) oppsummerer at planleggingsfeltets historie har vært gjennom perioder med ulike teoretiske rammeverk; fra rasjonell/instrumentell beslutningstaking, advokatplanlegging (de svakes interesser), utjevne planlegging for å skape like vilkår, bærekraftige tilnæringer og videre mot mer kommunikative/kollaborative retninger med aktøren i fokus, såkalte *bottom-up strategies*. Viktigheten av kommunikativ planlegging er å bidra til bedre debatter, diskusjon og deliberasjon om felles framtidsutsikter. Aarsæther mfl. (2012) redegjør for at planlegging skjer i et skjæringsfelt mellom fag (profesjonelle planleggere), politikk (folkevalgte), marked (utbyggere og næringsliv) og samfunn (berørte interesser). Dette er forhold mellom aktører som det er viktig å være seg bevisst. Med andre ord må planleggere ha kunnskap om de faglige problemstillingene som gjør seg gjeldende, samt planleggingens kontekst.

## 4.2 Medvirkningens bestanddeler

Min faglige bakgrunn er fra sosiologiens verden, som undersøker integrasjon, samhold og konflikter mellom mennesker og mellom grupper i samfunnet. På mange måter kan man si at jeg er blitt fargelagt av denne retningen i min beslutning om å velge aktuelle aktører og deres innbyrdes forhold til hverandre som en gruppe mennesker, og deres synspunkt på opplegget for medvirkning i reguleringsplanen for Nordbyen. For denne avhandlingen anser jeg det hensiktsmessig å greie ut om begrepet medvirkning. På denne måten blir undersøkelsesobjektet mitt forklart og avgrenset slik at leseren får en sammenfallende oppfatning av hva medvirkning i denne sammenhengen dreier seg om.

I første del av dette kapitlet la jeg frem tidligere planleggingslitteratur, der medvirkning/deltakelse fra befolkningen har blitt vektlagt på ulike måter i forskjellige rammeverk. Sandkjær Hanssen (2015) presiserer at ved å vektlegge deltakelse fra befolkningen, blir planlegging og beslutningstaking legitim, hensiktsmessig og kvalitativt god. Medvirkning er lovpålagt av Plan-og bygningsloven fra 2008 og i første kapittel som er felles for både Plan-og byggesaksdelen- er medvirkning forankret i formålsparagrafen §1-1 som et allment prinsipp i planprosesser: «Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter». Medvirkning kan dermed sies å være «et viktig virkemiddel for å sikre nasjonale og lokale fellesverdier og grunnleggende levekår i et bærekraftig samfunn» (Kommunal-og moderiseringsdepartementet 2014:8). Videre forstås medvirkning etter PBL som enkeltpersoners eller gruppers rett til å ta del i- og påvirke utredninger eller prosesser med

berørte parter. Befolkningen får med andre ord mulighet til å medvirke til bedre planløsninger. Slik det beskrives i veilederen for medvirkning i planlegging etter Plan-og bygningsloven er de overordnede målene som følgende: å sikre gode løsninger som tar hensyn til alles behov, det skal være lagt til rette for at alle berørte parter og interesserte aktører kan komme til orde, kreativitet og engasjement er viktige elementer å få frem i prosessen, samt være en arena for demokratisk deltakelse i lokalsamfunn og tilslutt er medvirkning essensielt for å bringe frem et godt beslutningsgrunnlag og bedre planløsninger. Samtidig er det viktig å merke seg at *hvordan* medvirkningen i planleggingen tilrettelegges, er av avgjørende karakter for å kvalitetssikre en planprosess som fungerer og er effektiv (Kommunal- og moderiseringsdepartementet 2014).

I veilederen for medvirkning (KMD 2014) legges det frem at Fylkeskommunen, kommunene og private planforslagsstillere har stort handlingsrom når medvirkning og samarbeid skal tilrettelegges.

BRED MEDVIRKNING	LOVHJEMLER
<p><b>Grunnbestemmelser</b></p> <p>Forslagsstiller</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• skal legge til rette for medvirkning i alle planer</li> <li>• skal legge til rette for medvirkning i regional planstrategi</li> <li>• bør legge til rette for medvirkning i kommunal planstrategi</li> <li>• skal sikre aktiv medvirkning for de som krever spesiell tilrettelegging</li> </ul>	<p>§§ 1-1, 5-1</p> <p>§ 7-1</p> <p>§ 10-1</p> <p>§§ 1-1, 5-1</p>
<p><b>Gjennomføringsbestemmelser</b></p> <p>Forslagsstiller</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• skal i planprogrammet utforme opplegg for medvirkning</li> <li>• skal sende planprogrammet til høring og offentlig ettersyn</li> <li>• skal fremstille planprosessen elektronisk</li> <li>• skal legge til rette for dialog i alle faser</li> <li>• skal sørge for en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen</li> <li>• skal legge til rette for aktuell informasjon med betydning for planprosessens forutsigbarhet</li> </ul> <p>• regional planmyndighet bør ha et regionalt planforum for deltakelse og samhandling</p> <p>• kommunen skal påse at medvirkning er gjennomført</p>	<p>§ 4-1, 8-3, 11-13, 12-9</p> <p>§§ 4-1, 8-3, 11-13, 12-9</p> <p>§ 5-2</p> <p>§ 5-2</p> <p>§ 3-3</p> <p>§ 3-2</p> <p>§ 5-3</p> <p>§ 5-1</p>

Figur 5 :De viktigste bestemmelsene om medvirkning i PBL

Fra dette utgangspunktet er det tydelig at det legges vekt på åpne planprosesser som er tilpasset ulike situasjoner. På bakgrunn av dette er det viktig å ha innsikt i hvilke metoder og redskaper for medvirkning som kan være mulig å anvende, slik at planprosessen blir målrettet og effektivt styrt. Det finnes ikke en universell metode for medvirkning som skal fungere i alle plansammenhenger, fordi det er situasjonsavhengig og kommer helt an på hvilken type

plan det dreier seg om; både mål og visjoner, hvilken fremdrift prosessen har hatt og de berørte aktørene og interessegruppene kan påvirke utfallet. Man må i tillegg ta høyde for endringer som kan oppstå i prosessen, som kan skape behov for tilpassing av metodevalg for medvirkning (Kommunal -og moderinsjeringsdepartementet 2014).

Annika Agger (2011) hevder at et viktig siktemål når det gjelder medvirkning, er å transformere samfunnsmedlemmene fra krevende forbrukere av offentlige tjenester- til ansvarlige *samprodusenter* av offentlig styring ved å involvere dem i design, gjennomføringsstrategier og deltakelse i beslutningsprosesser. Argumentet for å gjøre deltakerne om til samprodusenter, er at offentlig politikk har behov for synspunktene, ideene og ressursene til berørte interessenter, for å skape innovative prosesser og å unngå å sitte fast i samme mønster med de samme utfordringene. På en annen side beretter Agger (2011) at de mer kritiske tilnærmingene til offentlig deltakelse viser seg gjennom uuntenderte konsekvenser av slike prosesser: deltakerne kan utvikle seg til en samling av sub-eliter som fungerer som mellommenn mellom lekfolk og offentlige myndigheter. Tidligere forskning viser at oppstandelsen av sub-eliter kan være positivt for demokratiet ved at de kan konkurrere med allerede etablerte eliter og stille dem til ansvar. Andre forskere frykter at slik deltakelse kan være til fordel for de resurssterke aktørene ved at de skaper et slags demokratisk eierskap og samtidig fremmedgjør de mindre resurssterke, for eksempel immigranter, etniske minoriteter, unge mennesker og de med lav inntekt og utdanning. Selv om deltakende prosesser søker å involvere alle, viser forskning at de aktørene som medvirker ofte er de med politisk innsikt, nok tid og profesjonell kunnskap (Fung 2004).

For å gi folk flest muligheten til å påvirke planleggingen er informasjon og gode former for varsling helt essensielt. Den planansvarlige må kunngjøre oppstart av planprosessen, hvilke muligheter det finnes til å gi innspill til planarbeidet, sette i gang høring og offentlig ettersyn av planprogrammet og planforslaget og informasjon om når planen er vedtatt (Plan- og bygningsloven §5-2). Høringen kan forstås som den siste delen av medvirkningsprosessen som er åpen og skal kvalitetssikre all kunnskap/innspill som er samlet inn. Høringsopplegget må sees i sammenheng med medvirkningsopplegget som allerede er gjennomført, i forhold til omfanget og tidsbruk som er nødvendig. I tillegg skal et eksemplar av forslaget være tilgjengelig i minst en avis og gjennom elektroniske medier. Det er et fokus på tydelig og direkte språk i kunngjøringen og gjerne anvendelse av stedsnavn/begreper som de fleste er kjent med (Kommunal- og moderinsjeringsdepartementet 2014).

Selv om medvirkning kan opptre i mange former, finnes det noen prinsipper og råd som kan vies ekstra oppmerksomhet. De følgende fire prinsippene blir brukt i flere norske kommuner og fylkeskommuner, og kan være retningsveiledende for å sikre fleksibilitet og forutsigbarhet i prosessen:

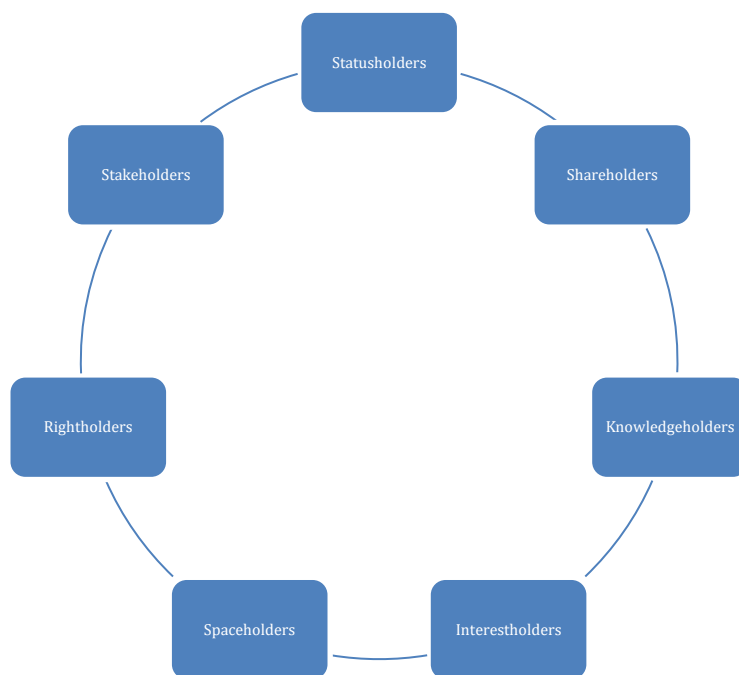
1. **Åpenhet** i planarbeidet går ut på at alle, som enten er direkte berørt eller interessent, skal ha lik tilgang til informasjon som kan være med på å ivareta interesser eller bidra til at aktørene kan komme med innspill. På et overordnet plan er åpenhet en forutsetning for å skape tillitt til plansystemet.
2. **Styringseffektivitet:** dagens samfunn er preget av en utvikling med et kortsiktig perspektiv, med mange aktive aktører og strenge krav til økonomiske resultater. Det legges nå opp til en aktiv medvirkningsprosess med involvering av allmennheten på et tidlig tidspunkt. I planprosesser med underliggende konflikter- kan tilrettelegging og et fokus på utfordringene bidra til bedre samordning, og dermed skap en forutsigbar og smidig beslutningsprosess.
3. **Universell utforming:** en planprosess som er åpen for deltakelse og innspill fra berørte parter, kan bidra til å skape et helhetlig perspektiv på utfordringer og muligheter som finnes i prosessen. Å legge til rette for universell utforming<sup>15</sup> på alle nivåer i planleggingen, styrker lokalsamfunn som er inkluderende for alle.
4. **Likeverd:** at berørte interessegrupper stilles likt med hverandre- er et viktig prinsipp i planprosessen. Kompleksitet og varierte innslag av interesser i plansituasjonen er viktige elementer å håndtere ved å ha ryddige og inkluderende planprosesser fra starten av (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014).

### 4.3 Sammensetningen av interessenter

Philippe C. Schmitter (2002:62) har identifisert de han mener potensielt kan bli invitert til å delta i en beslutningsprosess. Disse personene eller organisasjonene har fått benevnelsen «holders» (interessenter). De innehar en spesifikk type kvalitet eller ressurs som rettferdiggjør deres rolle som deltakere:

---

<sup>15</sup> Begrep innen Samfunnsplanlegging, design, arkitektur mfl. der den grunnleggende ide er å utforme samfunnet slik at så mange som mulig kan delta aktivt uavhengig av funksjonsevne



Figur 6: Stakeholders (berørte) demonstrert i egen illustrasjon etter Schmitter (2002)

- De første aktørene som burde få delta i en beslutningsprosess ifølge Schmitter (2002) er *Status-holders*. Disse inkluderer alle aktørene (som oftest organisasjoner) som har blitt anerkjent av myndighetene og er ansvarlig for beslutningstaking. De representerer en sosial, økonomisk eller politisk kategori.
- *Share-holders* er interessenter som har eiendom i et område som skal endres på noen måte, og dermed blir direkte berørt av forslaget eller reguleringen. I så måte kategoriserer Schmitter (2002) dem som eiere.
- *Knowledge-holders* er personer eller organisasjoner med spesifikke former for kunnskap eller ferdigheter rundt å løse problemer, og det er behov for dem hvis politikken skal være teknisk og effektiv. I denne sammenheng blir interessentene kalt eksperter eller voktere.
- *Interest-holders* betegner enhver person eller organisasjon som demonstrerer forbevissthet omkring saken som skal fastslås, og som uttrykker et ønske om å kunne delta gjennom en valgkrets. Disse interessentene kan bli kalt (frivillige) talspersoner.
- *Space-holders* involverer alle de som bor og lever sitt liv innen et avgrenset territorium, og blir berørt av politikken iverksatt av autoriteter. Disse interessentene kaller Schmitter (2002) for beboere.

- *Rights-holders* er medlemmer av et samfunn, som i sin tur berettiger dem til å kunne delta likestilt i alle beslutninger som skal tas i det samfunnet. I dette tilfellet blir interessentene kalt innbyggere.
- *Stake-holders* involverer alle de – uavhengig av hvor de bor, hva deres nasjonalitet er eller nivået av kunnskap/ferdighet – som kan bli materielt eller spirituelt berørt i en eller annen form, ikke bare nå, men også i fremtiden. I mangel på en benevnelse kaller Schmitter (2002) disse interessentene for *beneficiaries-cum-victims*, i denne sammenheng anvender jeg begrepet *berørte* om disse.

Schmitter (2002) beretter videre at alle disse ulike «holders» - eller interessenter på hver sin måte har en legitim grunn til å delta i prosesser arrangert av myndighetene (governance arrangements). Videre konstaterer han at ingen prosesser kan inkludere *alle* disse rights-holders, space-holders, knowledge-holders, share-holders, interest-holders og status-holders. Noen av interessentene blir mer involvert i prosessen enn andre. Tilslutt viser Schmitter (2002) til at det politiske *designet* må passe til substansen av problemet som skal løses eller konflikten som skal oppklares. Typiske demokratiske teorier vektlegger kriteriet av innbyggerne (rights-holders), og derfor må enhver unnvikelse fra dette begrunnes eksplisitt.

#### 4.4 Deltakelsesstigen

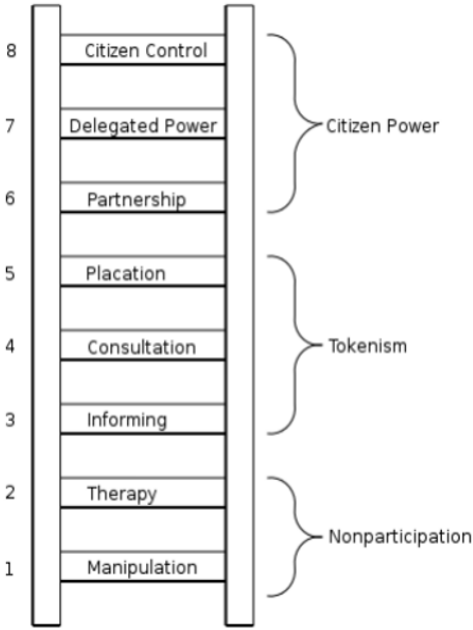
I amerikansk planleggingslitteratur er det Sherry Arnstein sin artikkel fra 1969 som er mest referert til. Denne modellen har påvirket måten medvirkning blir kategorisert og oppfattet på. (Innes og Booher 2004). I artikkelen hevder Arnstein at problemet er at offentligheten ikke har nok makt i offentlig beslutningstaking, og ved hjelp av en medvirkningsstige måler hun verdien av deltakelse og makt. Det empiriske materialet hun anvender som eksempel i denne stigen er fra tre føderale sosiale programmer på den tiden: *urban renewal*, *antipoverty* og *model cities*. Selv om empirien er hentet fra disse føderale programmene, så argumenterer Arnstein (1969) for at slike maktforhold like gjerne kan bli gjort relevante i andre kontekster. Materialet ble arrangert og samlet i en stige som samsvarer med mengden makt aktørene får i utformingen av en plan eller et program. Arnstein mener det er en stor forskjell mellom å delta i rutinemessige medvirkningsprosesser og å faktisk ha reell makt til å påvirke utfallet av prosessen. Dette poenget vises ifølge Arnstein godt i en plakat som ble laget av franske studenter for å demonstrere studentopprøret i '69:





Jeg deltar  
 Du deltar  
 Vær deltaker  
 Vi deltar  
 Du deltar  
De oppnår profitt

Det Arnstein mener er det fundamentale poenget med denne plakaten er at medvirkning uten en omfordeling av makt, blir en tom og frustrerende prosess for de maktesløse. En slik prosess muliggjør at maktinnhaverne kan hevde at alle sider av saken ble tatt i betraktning, mens i realiteten er det bare til fordel for noen av deltakerne. En slik type medvirkningsprosess opprettholder status quo<sup>16</sup>.



Medvirkningsstigen Arnstein (1969) lanserte består av åtte nivåer av medvirkningsformer, med økende innflytelse og omfordeling av makt for hvert trinn (fig. 6). Innbyggernes grad av medvirkning i planprosessen blir illustrert i form av disse trinnene, hvor overgangene viser ulik dybde av involvering og makt til å bestemme sluttresultatet. De nederste trinnene «manipulasjon» og «terapi» klassifiseres som ikke-deltakelse i planprosesser. Det første trinnet innebærer at maktinnhaverne styrer utfallet i form av å manipulere, belære og overtale innbyggerne i sin favør. De får for eksempel innbyggerne til å signere

på utbyggingsavtaleruten tilstrekkelig informasjon. Ofte har maktinnhaverne en skjult agenda, hvor de bruker signaturene som et «skalkeskjul» for at den lovpålagte «medvirkningen» har funnet sted (Arnstein 1969). Trinn nummer 2 «terapi» går også under betegnelsen ikke-deltakelse. I denne konteksten blir ressursvake sett på som mentalt tilbakestående, der feilen lå hos innbyggerne. På den måten ble gruppeterapi maskert som «innbyggermedvirkning», og

<sup>16</sup> Latinsk uttrykk som betyr nåværende eller eksisterende tilstand

Arnstein (1969) kaller dette for både uærlig og arrogant - i det maktesløshet blir synonymt med mental sykdom. Disse to nederste trinnene på medvirkningsstigen er karakterisert av en enveiskommunikasjon i favør av maktinnhaverne, med det formål å få støtte rundt prosjektene sine uten noen form for innspill eller bemerkelser.

De tre neste trinnene på stigen «informasjon», «konsultasjon» og «formidling» klassifiseres under betegnelsen symbolsk medvirkning. I denne konteksten blir deltakerne informert om rettighetene sine, men i mange tilfeller skjer det en «enveis flyt» av informasjon, der det ikke er noen muligheter for å kunne gi tilbakemeldinger eller makt til å forhandle med maktinnhaverne. Under slike forhold mener Arnstein (1969) at deltakerne har små sjanser til å kunne påvirke programmet som er designet «til deres fordel». Arnstein oppsummerer at de mest brukte verktøyene for slik enveis kommunikasjon er- nyhetsmedia, hefter og plakater. Åpne høringer/møter kan også gjøres om til slik enveis kommunikasjon ved å gi overfladisk informasjon, stille provoserende spørsmål eller gi svar som ikke er relevante i situasjonen. I tiden Arnstein (1969) undersøkte medvirkning, viser hun til at i et åpent møte ble det diskutert hvor de skulle plassere 6 lekeplasser i et område der halvparten av nabolaget var mørkhudede og den andre halvparten var hvit befolkning. Det ble foreslått at 4 av lekeplassene skulle plasseres innenfor de hvites distrikt og bare to for de mørkhudede, noe som naturlig nok førte til protester mot dette forslaget. De ble møtt med et langtekkelig teknisk språkbruk, om kostander per kvadratmeter og tilgjengelig tomt. Dette ble en form for hersketeknikk- der de fleste beboerne ikke forsto denne forklaringen, og det hele endte med at beboerne godtok denne «informasjonen» om forslaget til 4 lekeplasser i det hvite nabolaget.

Under det neste trinnet av stigen «konsultasjon», inkluderes både spørreundersøkelser, møter med nabolaget og offentlige høringer. Selv når deltakere blir konsultert, er de ikke garantert at deres ideer eller bekymringer blir tatt i betraktning. Menneskene blir her redusert til statistikk hvor medvirkningen blir bedømt etter hvor mange som kommer på møtene, hvem som tar brosjyrer med seg hjem eller deltar på spørreundersøkelser. Ved å delta i disse aktivitetene, oppnår de at de har «deltatt i medvirkningen», og maktinnehaverne får «bevis» for at de har gjennomgått prosedyrene for å inkludere i planprosessen. Arnstein (1969) konkluderer med at spørreundersøkelser ikke gir gyldige indikatorer av innbyggernes meninger, når de anvendes uten noen form for alternativ inngang fra andre innbyggere fordi all relevant informasjon ikke blir gjort tilgjengelig for dem.

Det siste trinnet under symbolsk medvirkning er «formidling», og her begynner deltakerne å opparbeide seg en viss form for innflytelse. Arnstein (1969) viser til at majoriteten av medvirkningsprosesser befinner seg nettopp under dette trinnet, hvor deltakerne har fått «medvirke» men ikke oppnår mer makt enn maktinnhaverne bestemmer seg for å gi dem. På generell basis synes innbyggerne at det er nærmest umulig å ha signifikant innvirkning på planleggingen som foregår, fordi planleggingen skjer *for* dem ved hjelp av medlemmer fra et byrå, og senere blir vedtatt av politikere (Arnstein 1969).

De siste tre trinnene på Arnsteins medvirkningsstige er «partnerskap», «delegert makt» og «borger-kontroll» og er samlet under betegnelsen «borgermakt». På trinn nummer 6, partnerskap, blir makten omfordelt ved hjelp av forhandlinger mellom innbyggerne og maktinnhaverne. Partnerskapet fungerer som et gi-og-ta forhold som fungerer mest effektivt når maktforhold i samfunnet er organisert slik at innbyggerne har en ansvarlig representant. Når innbyggerne organiserer seg i en gruppe med økonomiske ressurser til å betale denne representanten for tiden og innsatsen de legger i arbeidet, og når gruppen har ressursene til å ansette (og si opp) sine egne teknikere, advokater og organisatorer, først da kan innbyggerne oppnå en form for innflytelse på sluttresultatet av planen. Dette forutsetter ifølge Arnstein (1969) at begge parter finner det hensiktsmessig å opprettholde partnerskapet. Avslutningsvis tilføyer Arnstein at i de fleste tilfeller hvor makten har blitt delt mellom to parter, er det innbyggerne selv som har tatt ansvar, og ikke samfunnet. Dette viste seg gjennom et tilfelle der et nabolag i Philadelphia skulle bli omgjort, og en søknad på 400 sider raskt ble gjennomgått i et møte med myndighetene. En av ildsjelene fra befolkningen truet med å mobilisere en naboprotektaksjon mot denne søknaden, hvis ikke lederne ga innbyggerne et par uker på å gjennomgå og gi tilbakemeldinger eller anbefalinger for forandringer. På grunn av denne protesttrusselen, ga myndighetene etter.

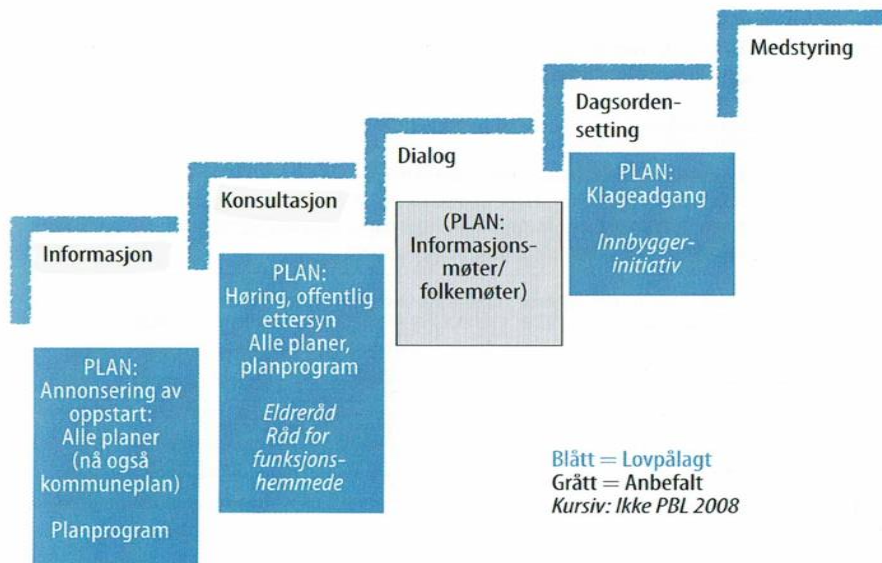
Det nest siste trinnet på stigen, er delegert makt. På dette nivået mener Arnstein (1969) at innbyggerne kan oppnå en dominant posisjon i beslutningsprosessen, og på denne måten få autoritet over planen eller programmet. Deltakerne holder «kortene tett til brystet» for å sikre seg ansvarlighet i en situasjon som angår dem selv. Hun poengterer at maktinnhaverne er de som må starte en forhandlingsprosess for å utjevne maktbalanse og ulikheter- i stedet for å respondere på motstanden de får. I de ulike føderale programmene på slutten av 60-tallet, påpeker Arnstein (1969) at det kreves godkjennelse av myndighetene, så selv om det er et

flertall av innbyggerne i CDA (city demonstration agency), så er det myndighetene som har den siste vetomakten i beslutningsprosessene.

Det siste trinnet i medvirkningsstigen er borger-kontroll. Arnstein (1969) argumenterer for at ingen noensinne vil oppnå full borgermakt i samfunnet, men at det samtidig stilles økende forventninger til at mange grupper i samfunnet ønsker å ha større innflytelse over skoler og nabolag, minoriteters krav om mørkhudedes rettigheter er også økende. Innbyggerne ønsker nå å kunne delta aktivt i planprosessen og være i stand til å delta i forhandlinger- hvor «outsiders» kan utfordre de gjeldende forholdene. I likhet med dagens politikk, er der et viktig poeng at full borgermakt ikke er oppnåelig, fordi makten og ansvaret ligger hos det siste leddet i prosessen, nemlig byrådet som vedtar planene.

#### **4.5 Deltakelsesstigen og Plan -og bygningsloven**

Medvirkningsstigen til Sherry Arnstein fra 1969 har vært gjenstand for inspirasjon til mange (Sager 1991, Kommunal-og moderniseringsdepartementet 2014, Sandkjær Hanssen 2015 mfl.). Felles for anvendelsen og modifiseringen av den originale medvirkningsstigen, er at hvilken metode som tas i bruk i planleggingen setter rammene for hvilken grad av innflytelse og involvering det er mulig å oppnå i en planprosess. Arnstein (1969) spesifiserer selv at stigen åpenbart er en forenkling, men at den viser at det nettopp er ulike graderinger av deltakelse i planprosesser, og ved å kjenne til dette kan situasjonen også endres. Av hensyn til utgivelsesåret for artikkelen som var 1969, anser jeg forskningen som litt udatert fordi empirien hun anvender ikke passer helt til min oppgave og mitt tema. På bakgrunn av dette trekker jeg heller inn arbeidet til Gro Sandkjær Hanssen (2015) som i likhet med mange andre har laget en modifisert versjon av Arnstein. Sandkjær Hanssen (2015) kaller den deltakelsesstigen og den består av 5 trinn, i stedet for 8; «Informasjon», «konsultasjon», «dialog», «dagsordensetting» og «medstyring».



Figur 7: Deltakelsesstigen modifisert etter Arnstein (Sandkjær Hanssen)

Sandkjær Hanssen (2015) hevder at medvirkning i planlegging har blitt styrket gjennom Plan- og bygningsloven fra 2008. Dette viser seg særlig gjennom §1-1 i fellesbestemmelsene (felles for både plan- og byggesaksdelen), hvor medvirkning skal inngå i planlegging og vedtak for alle berørte interesser og myndigheter. I tillegg bemerker hun at §5-1 også er nytt i PBL 2008, der det vektlegges at *enhver* som fremmer planforslag er ansvarlig for å legge til rette for medvirkning, også hvis det utføres av andre offentlige organer eller private. Kommunen skal også *påse* at medvirkning blir gjennomført i planprosesser hvor det er andre forslagsstillere. For større planprosesser er det nå innført planprogram (§4-1), hvor medvirkningsopplegget må beskrives. Ellers legger Sandkjær Hanssen (2015) til at utover dette er ikke minstekravene for medvirkning blitt bemerkelsesverdig endret, og består i dag først og fremst av annonsering av oppstart (§12-8) og offentlig ettersyn/høring (§5-2). I tabellen (fig.6) har hun satt kravene fra loven inn i deltakelsesstigen etter Arnstein (1969), «der ulike former for deltakelse rangeres etter hvor mye potensiell innflytelse de gir» (Sandkjær Hanssen 2015:98). I tillegg er de tre andre medvirkningskravene også satt inn: trappetrinn 4 består av innbyggernes rett til å fremme innbyggerinitiativ (kommuneloven §39a), kommuner er pålagt å ha eldreråd (eldrerådsloven fra 1991) og råd for folk med nedsatt funksjonsevne (lov fra 2005). Videre argumenterer Sandkjær Hanssen (2015) for at vi ut i fra kravene i PBL (2008), fortsatt i all hovedsak befinner oss på de to nederste trinnene

«informasjon» og «konsultasjon». Hun påpeker at den potensielle innflytelsen ikke nødvendigvis er stor, nettopp fordi medvirkning som går under «dialog» ikke er lovpålagt, men sterkt *anbefalt*. Det er også muligheter for å få satt en sak på dagsordenen på nytt igjen, gjennom klageadgang i PBL og gjennom innbyggerinitiativ.

## 4.6 Eksperimentell planlegging

Det utspiller seg en rekke utfordringer knyttet til fortetting og kompakt byutvikling; for eksempel å ivareta tilfredsstillende bokvaliteter, kulturminneverdier og menneskers tilgang til rekreasjonsområder. Nyseth (2015) argumenterer for at eksperimentell planlegging kan bidra til å takle slike utfordringer, ved å være åpen og søkende og aktivt forsøke å utvikle flere alternativer. En eksperimentering kan i så måte være en god respons på det Nyseth (2015) benevner som «wicked problems», altså problemer som er vanskelig å definere, lokalisere og iverksette. Kristiansen og Nyseth (2013) viser til at hovedgrunnen til å bevege seg inn mot en eksperimentell planteori er at samfunnet er preget av kompleksitet, ustabilitet og en stadig usikker fremtid. Jean Hillier, Patsy Healy og Louis Albrechts har argumentert for at byplanleggingen bør være strategisk, fleksibel, kreativ og inkluderende for å møte slike utfordringer (referert i Kristiansen og Nyseth 2013). På bakgrunn av dette kritiserer de den instrumentelle planteorien for å være for statisk og lite fleksibel, i møte med en verden der avstandene og grensene blir stadig mer flytende og byene og regionene utvikler seg i et hurtig tempo.

For å koble denne planteorien med medvirkning, ønsker jeg å eksemplifisere med prosjektet som gjorde Tromsø til en eksperimentell sone. Nyseth (2015) viser til et prosjekt som ble gjennomført i Tromsø i perioden 2005-2006, og fikk benevnelsen «The Tromsø experiment» eller byutviklings år. I denne sammenheng skjedde det et radikalt brudd med tradisjonell planlegging, som hun sier ble inspirert av blant annet Jean Hilliers ideer om eksperimentell planlegging. Byutviklings år ble satt i gang på bakgrunn av at det var problemer med å få vedtatt en sentrumsplan i Tromsø. Dette var blant annet befestet av konflikter mellom utbyggingsaktører og bevaringsaktører og en lite strategisk og visjonær plan. Som en konsekvens ble metodene, verktøyene og ambisjonene for planleggingen satt spørsmålsteget ved, og planforslaget ble faktisk avslått av planutvalget selv og en «time out» ble lansert. Situasjonen skapte rom for utprøving av nye ideer og metoder, der åpen dialog med innbyggerne sto sterkt i fokus. Den formelle planprosessen ble nemlig kritisert for å være for lukket for offentligheten.

I løpet av det året som prosjektet varte ble det gjennomført en rekke aktiviteter som kan karakteriseres som eksperimentelle; byvandring, folkemøter og seminarer, byutstillinger, kronikker, fokusgruppesamtaler, interaktiv nettside m.fl. Det var på mange måter et demokratisk eksperiment der prosessen skulle være transparent og åpen, og inviterte til offentlig deltakelse i urban planlegging. Prosjektet mobiliserte ikke bare de som allerede hadde ytret sin mening, i offentligheten men også «nye stemmer» og noen av de tause innbyggerne som i mange tilfeller er vanskelig å få overtalt til å ta del i deltakende prosesser. Ved å invitere såkalte «outsiders» til å eksperimentere med den urbane planleggingen i Tromsø, fikk planutvalget tilegnet seg erfaringen og kompetansen til et mye større antall aktører, sammenliknet med det tradisjonell planlegging kan muliggjøre (Nyseth et.al 2010). For eksempel ble avisen Nordlys en aktiv partner i eksperimentet, der prosjektet hadde kronikksiden til disposisjon hver lørdag hele året. På den måten kom nye stemmer til ordet og tematiserte byutvikling og byplanlegging med nye ideer og problemstillinger som nådde ut til store folkemengder. Det var også en type landskapsmetode av byen der innbyggerne fikk utforske byrom, kart, historier, arkitektur, gårdsplasser både diskursivt og ved at de ble tatt med på guidede turer. Det ble anvendt nye måter å snakke og tenke om byen på, som kan gi plass til alternative løsninger og utvikling (Nyseth 2015). Oppsummert argumenterte byutviklingens år for «en strategisk-spekulativ, eksperimentell planlegging opptatt av å oppdage, utforske, oppfinne og utvikle» (Nyseth 2015:257).

#### **4.7 Oppsummering**

Jeg har i dette kapitlet skissert de teoretiske tilnærmingene som jeg skal anvende for å forklare medvirkningstiltakene som er gjennomført, og informantenes formening om Tromsø kommune sin medvirkningspraksis i prosjektet om Nordbyen. Ved å velge deltakelsesstigen (Arnstein 1969 og Sandkjær Hanssen 2015) og Schmitters (2002) aktørkategorisering som hovedtilnærming - skaper det struktur i analysen av de ulike interessentene i denne avhandlingen. Mer eksplisitt vil deltakelsesstigen være en måte å kategorisere medvirkningsopplegget, som samsvarer med mengden makt og innflytelse aktørene får i planprosessen. Eksisterende forskning på feltet, Plan-og bygningsloven og veilederen for medvirkning kan sees på som betydelige virkemidler og rammer i å forstå medvirkningens spenn i et komplekst landskap.





## 5. En bydel i endring

Arbeidet med områdereguleringsplanen for Nordbyen ble satt i gang i 2015 av Tromsø kommune etter sterkt initiativ fra grunneiere for å regulere området. Sammenfattet er visjonen for Nordbyen å være en arktisk hovedstad, der riktige grep kan øke området attraktivitet. Det legges vekt på at særlig området mellom brua og Hansjordnesbukta er klar for en transformasjon. Bakgrunnen for å transformere området er *utbyggingspress* fra grunneiere som ønsker å videreutvikle eiendommene sine. For det andre så har området en svært sentral *beliggenhet* med stort potensiale for utvikling. Det er et mål og få til en funksjonsblanding mellom næringsvirksomhet, attraksjoner og boliger, og samtidig ivareta av bymiljø, landskap, kulturminner og uterom. Disse målene blir sett i forhold til tetthet og høyder i bebyggelsen samt løsninger på trafikken i området (Planprogram 1846).

Det startet opp med *planprogram* som redegjorde for sentrale problemstillinger, temaer som skal konsekvensutredes, utredningsmetoder, opplegget for medvirkning og en fremdriftsplan med aktiviteter og møteplan. Analysene som er utarbeidet har dannet underlaget for de 4 *parallelloppdragene* som viser noen av områdets muligheter. Planarbeidet og parallelloppdragene skal anvendes som en pilot for den kommende revisjonen av sentrumsplanen (som omfatter hele Tromsøs sentrum). Det har vært åpnet for muligheter til å påvirke saken gjennom åpne møter og jeg skal undersøke videre hvordan medvirkningsopplegget har blitt oppfattet gjennom fortellingene til seks ulike aktører involvert i prosessen.

Her ønsker jeg å vise til aktørene i denne studien og deres fortellinger av hvordan de har opplevd medvirkning i denne planprosessen. Informantene vil også bli kategorisert ved hjelp av Schmitter (2002) sine *holders* begreper. De ulike tiltakene for medvirkning som ble gjennomført vil bli vurdert opp mot deltakelsesstigen (Sandkjær Hanssen 2015) og i forhold til eksperimentell planlegging (Nyseth 2015).

## 5.1 Intensjonene om medvirkning

Tromsø kommune er ansvarlig planmyndighet. Planprogrammet har blitt vedtatt og Byrådet vil vedta områdereguleringsplanen når det foreligger. Det må nevnes at det ikke foreligger et endelig forslag til områdeplan ennå, så jeg tar utgangspunkt i opplegget for medvirkning fra planprogrammet av 2016 og den påbegynte planprosessen. Plan-og bygningsloven fastsetter at det skal lages et planprogram før selve arbeidet med reguleringsplanen, for å sikre at alle berørte aktører medvirker og involveres gjennom hele planprosessen. Planprogrammet ble så sendt på høring i 6 uker til offentlige instanser, grunneiere og andre interessenter i området. Det var muligheter for innspill på prosessen og innspill på arealbruken som var lagt frem på det tidspunktet. Etter høringen revideres planprogrammet i forhold til eksisterende data og eventuelle nye kartlegginger og konsekvensutredninger. Den neste muligheten for innspill var når planforslaget ble sendt på høring. I tillegg «legger kommunen opp til større deltakelse i planarbeidet gjennom flere åpne folkemøter, og møter med ressursgruppa som representerer grunneiere, utviklingsaktører og andre interessenter i prosessen» (Tromsø kommune planprogram 1846:23).

I dette prosjektet legges det opp til en trinnvis utbygging, der en tiltaksplan skal bidra til å strukturere arbeidet og skape god samhandling mellom de ulike aktørene. Denne tiltaksplanen skal utvikles i samarbeid mellom kommunen og grunneierne. Viktige elementer som foreslås inkludert er: å samordne ulike aktører, både offentlige og private, et forprosjekt, redegjøre for nødvendig ressursbehov og finansiering og å etablere en organisasjon for gjennomføring. I tillegg å lage en robust områdeplan i henhold til påbegynt prosess og medvirkning (Planprogram 1846). De 4 scenariene fra parallelloppdragene skal videreutvikles i dialog med grunneiere og utviklere i området gjennom hele fase 2. Flertallet av grunneiere ønsker å utvikle eiendommene sine i kombinasjon næring og boliger. Her legges det opp til et grunneiersamarbeid som kan bidra til gode løsninger i fellesskap.

Hensikten med scenariene er å bidra til å klargjøre diskusjonen om områdets rolle i sentrum og i byen, og åpne *diskusjonen* om muligheter og konsekvenser som ulike strategiske valg for Nordbyen gir. Metoden med utredning av scenario legger ikke opp til at den skal lede frem til det «beste» alternativet. Som regel vil valg av løsning ha med elementer fra flere scenario. (Planprogram 1846).

## 5.2 De ulike interessentene i Nordbyen

Med utgangspunkt i Schmitters (2002) ulike «holders» kan informantene i denne studien kategoriseres slik:

Den deltakeren jeg velger å plassere øverst i sirkelen (figur 6 i teorikapittel) er *statusholders*. Disse personene/organisasjonene har fått anerkjennelse av myndighetene, og er ansvarlig for beslutningstaking. Av informantene i denne studien finner jeg at to aktører passer inn i denne kategorien. Den første er prosjektlederen, som blant annet har jobbet med eksterne parter som næringsdrivende, beboere, og statlige og fylkeskommunale myndigheter, hatt kontroll på økonomien, regnskapet og kommunikasjon mellom de ulike leddene i prosessen. Denne aktøren har på en måte representert kommunen, og er som følge av sin rolle med å ta beslutninger. Den andre aktøren som kategoriseres som en statusholder, er en grunneier i området. Denne informanten opplever prosessen som positiv og inkluderende og har jobbet tett sammen med kommunen. Denne statusholderen mener jeg er med i beslutningsprosesser fordi grunneierne var initiativtakere for å regulere området, og de har blitt inkludert utover minstekravene for medvirkning (informasjon og konsultasjon Sandkjær Hanssen 2015).

Den andre deltakeren etter Schmitters (2002) kategorisering er *shareholders*. Disse personene er de faktiske eierne av eiendom i transformasjonsområdet, og er dermed direkte berørt av planen, og de faller under benevnelsen eiere. I denne kategorien har jeg identifisert en aktør ut i fra intervjuene jeg gjennomførte, nemlig en grunneier som var med og tok initiativ for å regulere området, i samarbeid med kommunen. Som jeg kommer tilbake til lengre ned i analysekapitlet, er det mer enn 20 grunneiere som har vært involvert i prosessen.

Den tredje kategorien deltakere som ifølge Schmitter bør være med i en beslutningsprosess er *knowledgeholders*. Dette er personer eller organisasjoner som besitter spesifikke former for kunnskap eller ferdigheter i å løse problemer, som er en fordel i en planprosess (Healy 2007, Innes og Booher 2010). Det er behov for slik teknisk kunnskap for å skape effektivitet i prosjektet, og Schmitter (2002) kaller de for eksperter eller voktere. Her mener jeg det er tre aktører som passer inn, prosjektlederen, grunneieren og arkitektteamene fra parallelloppdragene.

Den fjerde interessenten i figuren, er *interestholders*. Disse interessentene kaller Schmitter (2002) for (frivillige) talspersoner som demonstrerer for økt oppmerksomhet omkring saken. Innenfor denne kategorien mener jeg først at det finnes to aktører som kan passe inn; to *interestholders* som har stor interesse for gamlebyen i Tromsø. Gamlebyen har de definert fra bruheadet i nord, Skippergata i vest, ned til havna og Kystens hus. For mange år tilbake i tid møttes disse to aktørene da en av dem skrev et leserinnlegg i lokalavisa om at gamlebyen

burde gjøres noe med, fordi området bærer preg av å være «forstummet». De har engasjert seg og dannet en sivil organisasjon, for å få ting til å skje i det historiske området. En tredje aktør som kan passe inn i kategorien *interestholders*, har både sittet i styret for et bydelsråd og styreleder ei velforening. I tillegg har denne aktøren vært som et slags talerør for beboerne, ved å dele viktig informasjon til de over internett, om møter som skal iverksettes med ulike interessenter og kommunen.

Den femte kategorien deltakere er *spaceholders*, og under denne kategorien forklarer Schmitter (2002) at det involverer alle de som bor og lever innen et visst avgrenset område, og blir direkte berørt av iverksettelse av en plan. Av informantene i denne studien er det to aktører som passer inn her og det er beboeren jeg har intervjuet, og representanten fra ei velforening og bydelsråd, som samtidig er beboer i Nordbyen.

Den nest siste kategorien for deltakere i en beslutningsprosess, er *rightholders*. Fordi disse aktørene er medlemmer av et samfunn, mener Schmitter (2002) at det gir dem rett til å kunne delta likestilt i beslutningstaking i samfunnet. Disse interessentene blir her forstått som innbyggere mer generelt. I denne studien vil jeg kategorisere *alle* intervjuobjektene som *rightholders*.

Den siste interessenten som burde få delta i beslutningsprosesser er *stakeholders*. Dette er alle personer som kan bli materielt eller ha en opplevelse av å bli berørt i en eller annen form, både nå men også i fremtiden. Stakeholders mener jeg også vil berøre *alle* informantene i denne studien, da det er en person eller en gruppe av personer som kan bli påvirket av eller selv påvirke en prosess. Alle disse ulike interessentene/stakeholders har flere ulike roller eller kategorier de befinner seg under. Samtlige aktører befinner seg under minimum 2 ulike holders begrep, noe som kan indikere at en planprosess som sådan kan være veldig kompleks og overlappende mange interessefelt og ulike personer. Det er samtidig uunngåelig at noen av disse interessentene får mer innflytelse/deltakelse i en planprosess over andre, fordi de oppnår å komme høyere opp i hierarkiet, her tolket som høyere opp i deltakelsesstigen. For eksempel så kan prosjektlederen for Nordbyen kategoriseres både som *statusholders*, *knowledgeholders*, *rightholders* og *stakeholders*.

## 5.2 Oppsummering

Dette kapitlet har hatt til hensikt å være en ansats til analysekapitlet. Jeg har her oppsummert bakgrunnen for planområdet, planarbeidet og hovedinnholdet ut i fra planprogrammet.

Bakgrunnen og intensjonene for medvirkning er ut i fra planprogrammet ikke så veldig spesifisert, annet enn å skape dialog med grunneiere og andre aktører i området. I tillegg legges det opp til at planprogrammet skal sendes på høring i 6 uker til offentlige instanser, grunneiere og andre aktører. Neste mulighet for innspill er når planforslaget skal sendes på høring. Tilslutt legger kommunen opp til «større deltakelse i planarbeidet gjennom flere åpne folkemøter, og møter med en ressursgruppe som representerer grunneierne, utviklingsaktører og andre interessenter i prosessen» (Planprogram 1846:23). Prosjektplanen for Nordbyen spesifiserer at hensikten med en områdereguleringsplan er å avklare områdets arealbruk og infrastruktur i et helhetlig perspektiv. Planene og ambisjonene aktørene (grunneierne) har for utviklingen av sine eiendommer vil være sentral. Å kartlegge eierskap, ambisjoner og fremdrift for området står frem som vesentlige bidrag for å kunne realisere og lage en plan for området. Planen vil være et styringsredskap for kommunen basert på aktørenes ambisjoner. Det nevnes for øvrig at ikke alle vil få det som de vil, men at en helhetlig vurdering er med på å sette premissene og rammeverket de kan operere innenfor. Avslutningsvis ble de ulike interessentene i denne studien presentert ut i fra egen illustrasjon fra teorikapitlet- utarbeidet fra Schmitter (2002) sin kategorisering.



## 6. Hvordan var medvirkningstiltakene i praksis?

I dette kapitlet vil jeg analysere og kategorisere mine empiriske funn fra intervjuer, og i første omgang forsøke å besvare det første forskningsspørsmålet mitt: «*Hvordan var medvirkningsopplegget organisert (i forhold til utredninger og mulighetsstudier i fase 2C)?*»

Her ønsker jeg å vise til aktørene i denne studien og deres fortellinger av hvordan de har opplevd medvirkning i denne planprosessen. Informantene vil også bli kategorisert ved hjelp av Schmitter (2002) sine *holders* begreper. De ulike tiltakene for medvirkning som ble gjennomført vil bli vurdert opp mot deltakelsesstigen (Sandkjær Hanssen 2015) og i forhold til eksperimentell planlegging (Nyseth 2015).

For å studere medvirkning valgte jeg å følge planprosessen om Nordbyen. De første fasene av planprosessen var gjennomført når denne studien startet. Det vil si at de åpne møtene ved oppstart i 2015 i *den første fasen* av prosessen, som besto i å utarbeide prosjektplan, planprogram og et åpent møte om planprogrammet (29.10.2015), har jeg ikke kunne deltatt på. Heller ikke den analytiske tilnærmingen til ulike problemstillinger i Nordbyen fra fase 2a/2b er vektlagt i min oppgave. Denne fasen besto av *tre ressursgruppemøter* organisert av Tromsø Kommune. Jeg vil allikevel gjenfortelle kort fra referatene som er skrevet fra disse fasene på kommunen sin hjemmeside, da de er av betydning for denne avhandlingen. Det første ressursgruppemøtet (08.10.15) dreide seg om visjoner og funksjoner for bydelen som ble lagt frem fra ulike fagmiljøer og diskutert i gruppearbeid. Tilstede på dette møtet var det ca. 20 grunneiere og utviklingsaktører i Nordbyen. Ressursgruppemøte 2 konsentrerte seg om en byvandring fra Agnforsyninga og til indre havn i Nordbyen. Dette arrangementet var åpent for alle, og så på historie og kunst som ressurser i byutvikling og næringsutvikling. Det siste ressursgruppemøtet hadde en gjennomgang av analyser, scenario og forslag til videre opplegg for neste fase som ble kalt *mulighetsstudiet fase 2C*.

Fremdriftsplan for de parallelle oppdragene fase 2C	
Dato	Hendelse
09.03.16	Kunngjøring av konkurranse
15.04.16	Valg av team
21.04.16	Oppstartsseminar
20.05.16	Midtveisseminar
21.06.16	Presentasjon av forslagene
25.06.16	Utstilling av fremtidsbildene for Nordbyen
01.09.16	Evaluering av paralleloppdragene

I fase 2c, som er en type mulighetsstudie, valgte kommunen og la fire arkitektteam komme med forslag til fremtidsbilder av Nordbyen (se kapittel 2.3). Det er fra denne fasen at jeg fikk muligheten til å delta på de åpne møtene og undersøke hvilke innspill som kom fra deltakerne. Hensikten her var å åpne opp for diskusjon og få innspill til hvilken retning og utvikling Nordbyen skulle ha. Tabellen ovenfor viser at denne prosessen startet med at det ble lagt ut en kunngjøring av konkurranse om paralleloppdrag på Doffin, den nettbaserte databasen for kunngjøringer av offentlige anskaffelser. Deretter valgte Tromsø kommune i samarbeid med evalueringsgruppa hvilke team som skulle delta i prosessen. Videre ut i fra fremdriftsplanen så var det et oppstartsseminar i april, med introduksjon av teamene fra byutviklingssjefen, et innlegg fra en representant fra kultur og idrett og et innlegg fra prosjektlederen om Nordbyens rolle i Tromsø og status for områdeplanen. I mai ble det arrangert et midtveisseminar i kommunestyresalen som var åpent for alle. Her fikk tilhørerne se de foreløpige utkastene fra teamene, en nærmere gjennomgang av analysene som ble utført i utredningsfasen og presentasjoner fra næringsforeninga og Norske arkitekters landsforbund. I juni ble det lagt opp til to åpne møter på samme dag, der teamene leverte sine forslag og en utstilling av de parallelle oppdragene med plakater, hefter og bilder på Scandic Ishavshotell.

Prosjektlederen for Nordbyen viser til at denne planen har fulgt lovgivingen etter Plan-og bygningsloven fra 2008, men det presiseres at;

*(...) men vi har jo forsøkt i tillegg, eh å ha en litt breiere medvirkning fra starten av. Og vi har jo kanskje aller mest lagt vekt på de som er grunneiere i området og de som skal utvikle Nordbyen senere. Så det er klart, det er veldig viktig for oss som planmyndighet å ha en dialog med de som faktisk skal ha noe med det å gjøre etterpå. Videre så har vi jo etablert kontakt med bydelsråd, altså Gyllenborg og Prestvannet bydelsråd, og Bukta Velforening som er to sånne bydelsorganisasjoner som representerer beboerne i området. Det der å gå direkte på beboerne er rett og slett en veldig stor praktisk utfordring. De har fått de brevene de skal få og sånn etter loven, men her er vel en 500-600 beboere i området så det og på en måte ringe til hver enkelt av dem blir jo helt, det går ikke an.*



Fra et annet synspunkt forteller en beboer/*spaceholder* om at de fikk varsel om oppstart av planarbeidet i et brev og deltok selv på folkemøtene, men peker på at det var enkelte beboere som ikke ble tilstrekkelig informert eller involvert i prosessen:

*IP: De andre som bor der, vet du om de har deltatt på slike åpne møter?*

*IO: Ja noen har vært det, noen fikk jeg faktisk vite aldri har fått for eksempel brevet om møtet fra kommunen, så det var jo veldig trasig. Og det er jo folk som jeg gjerne tror ville vært med. Så det var veldig dumt.*

*IP: Hvor mange slike møter har du vært på?*

*IO: Jeg har gått på de som har vært siden november (2015). Jeg husker jo ikke, men jeg har hatt mulighet til å gå på dem så jeg har gått på dem.*

*IP: Ja for tidspunktene, har de vært på dagtid?*

*IO: Ja de er jo ofte i arbeidstiden. Bortsett fra et som ble kalt inn for beboerne av den gata da. Det var klokka fem eller noe sånt.*

I veilederen for medvirkning i planlegging (kommunal og moderiseringsdepartementet) er et av de fire prinsippene for en godt tilrettelagt medvirkningsprosess *åpenhet*, som innebærer en god, tydelig oppstart med tilpasset varsling, kan være avgjørende for deltakernes engasjement underveis i prosessen. Alle de berørte skal tas hensyn til uavhengig av bakgrunn. Åpenhet er en forutsetning for å skape tillitt til plansystemet, noe som Arnstein (1969) og Sandkjær Hanssen (2015) også påpeker som viktige elementer i deltakelsesstigen. Sandkjær Hanssen (2015) viser til at tidligere forskning gir oss en rekke eksempler på at under det første trinnet «Informasjon», så er ikke det lovpålagte kravet om kunngjøring og varsel om planoppstart tilstrekkelig nok som invitasjon til medvirkning. Dette begrunner hun med at i reguleringsplanlegging er det stort sett bare minimumskravet til annonsering som blir gjennomført. Videre understøtter Sandkjær Hanssen dette ved å vise til tidligere forskning (Schmidt mfl.2011), der det kommer frem at mange ikke leser avisen der planarbeidet annonseres (PBL 2008 §12-8), og heller ikke har kapasitet til å orientere seg på kommunens hjemmeside for å finne informasjonen om planarbeidet. Det understrekes i § 5-1 at kommunen nå har ansvar for å tilrettelegge for medvirkning og påse at enhver som lager planforslag skal legge til rette for dette.

Rundt spørsmålet om involvering i prosjektet Nordbyen, uttrykker en *spaceholder* seg slik:

*Jeg føler litt at hvis man ikke ser disse tingene i avisa så får man ikke med seg at det skjer. Vi fikk jo i posten et brev med sånn «her skal det komme ny områdeplan med ny reguleringsplan og sånn», det var jo sånn jeg fant ut at, nå! For det er jo slik med Tromsø, og når jeg kjøpte, det er jo ny reguleringsplan*

*og kanskje utvikling her og der, så jeg lurer litt på det som skjer med medvirkning.. Folk er så vant til at det alltid er planer, de er så lite konkret at når det plutselig skjer noe så er det kanskje vanskelig å se forskjell på at dette faktisk er en plan og ikke bare de samme.. Ja bare de årene jeg har bodd her, det har vært så mange i nyhetsbildet, så mange.. Ulike sånne studentboliger, i Kullkranssvingen, det var liksom helt nær ved å bli vedtatt. Og nå var jo bare det liksom ikke snakk om mer. Så det er litt sånn ustabilit. Og at nyhetene liksom skriver om det, og ikke egentlig presiserer hvor konkret det er, bidrar sikkert til det inntrykket. Så jeg måtte.. Jeg så jo at det var en høringsfrist og sånn, så jeg kontaktet faktisk de ressursgruppene i området. Sånn, BuktaVel heter vel en, også Bydelsrådet og sa at jeg var interessert i å være med på en høringsuttalelse. Jeg fikk ikke svar fra noen av dem. Så det var litt frustrerende når de var satt opp som kommunen sin.. Ja og at det faktisk ikke svarte.*

Tidspunktene for de åpne møtene i kommunestyresalen, har som oftest vært tidlig på dagen, da mange er på jobb. På bakgrunn av dette kan det være utfordrende å få lokalt engasjement og få folk til å komme på møtene, hvis tidspunktene ikke passer overens med jobb eller andre aktiviteter. Jeg har selv deltatt som observatør under disse åpne møtene, og det ble gjennomført i en tradisjonell folkemøtemodell for medvirkning. I prosjektet Nordbyen er det flere forhold som kan indikere at kommunen ikke har vært tydelig nok når det gjelder å informere beboere/befolkningen generelt, i planprosessen. Prosjektlederen viser dette gjennom å fortelle at det tetteste samarbeidet har vært mellom kommunen, grunneierne og kulturlivet:

*IO: (...) Og det jeg skulle frem til nå var at både dette scenario og analysearbeidet, så har vi invitert både grunneierne, bydelsrådet og disse andre aktørene. Og det glemte jeg å si at det er et sett med aktører til og det er kultur.. Kulturfolk. Som har vært veldig sånn fast gjennom opplegget. Så de har vært med på disse 2A og 2B som er scenario og analyser. Mens det mulighetsstudiet der har vi hatt veldig fokus på både nord for brua og veldig fokus på de grunneierne og det har vært en sånn veldig arkitektoppgave og jeg vet at mange av disse kulturmenneskene har tenkt sånn her «hva er dette? Hvorfor er ikke vi invitert?». Jeg har prøvd å forklare at nå er det fokus på det, og også i det parallelloppdraget/mulighetsstudiet så har det også vært fokus på uterommene. I det området sør for brua kan på en måte oppgraderes på en måte fordi jeg tror det er den viktigste fysiske endringen som kan skje der da. Så det er ikke slik at vi helt har oversett det, men det er helt klart at hvor stor utfylling skal du lage og hvor høyt skal du bygge og alle de diskusjonene som er nord for brua, det har vi på en måte tatt oss tid til å gjøre nå.*

En av de såkalte *interestholders* som har stor interesse av gamlebyen i Tromsø (og dermed går under betegnelsen «kulturfolk»), forteller at de var to privatpersoner som definerte området rundt skipsverftet som Tromsøs gamleby, altså der byen opprinnelig ble «født». De fant ingen definisjon på hva en gamleby er, så dermed laget de seg sin egen. Bakgrunnen for at gamlebyen i all hovedsak er konsentrert rundt skipsverftet, begrunner aktøren slik:

*IO: Og i Tromsø er den født der fordi at der kom tollboden. Og tollboden var byens, byen i 1794, viktigste bygning. Ingen tollbod, ingen by. Og tollboden ble da bygd oppå fantastiske Skansenvollen, så derfor mener jeg at byen er født der. I tillegg så må da en gamleby ha hvert fall gjenkjennbare spor og infrastruktur som kan minne om den aller første tida og den er sånn noenlunde bevart.*

Videre forteller gamlebyentusiastene at de gikk rundt i området og banket på hos personer i området og arrangerte felles møter med de 18 største gårdeierne. De kontaktet sittende byråd, ordfører, næringslivsforeninga, turistinformasjonen Visit Tromsø, riksantikvaren og fylkeskommunen der de ble møtt med positivitet fra alle hold. Det har derimot vært utfordrende å få økonomi i prosjektet, fordi det ikke har vært noen utenfra som har stilt opp, men i hovedsak disse to engasjerte innbyggerne som har drevet prosjektet fremover. De forteller at det stort sett har vært en gruppering på fire personer som har deltatt på de ulike møtene i Nordbyenprosjektet, som alle har en genuin interesse i gamlebyen rundt Skansen. Opplevelsen denne aktøren sitter igjen med etter disse møtene er at gamlebyen har havnet i skyggen av Nordbyenprosjektet;

*IO: (...) Og det har jeg sagt til prosjektlederen, enda, sånn som vi har definert gamlebyens grenser, så utgjør det nesten halvparten av Nordbyenprosjektet i areal. Men de har ikke valgt, altså de har det med, som en del av det de jobber med. det her med å se på at det er et spesielt område, at det er mye vernet der. Og at det skal utarbeides en sånn der, hva heter det, en sånn analyse av, av fire bokstaver? Veldig mye brukt i den der sammenhengen ...*

*IP: DIAG eller et eller annet? [DIVE analyse].*

*IO: Ja, du vet, og at det skulle utredes i forbindelse med den delen av Nordbyen. Og så, på de her møtene så synes jeg ikke at gamlebyen som sådan kommer fram. Og jeg må hele tiden rekke opp handa og minne om det på de her møtene. Og det er jo lagd delrapporter, og vi er så vidt bare nevnt og nå på det siste store møtet, det var jo da de fire arkitektfirmaene la frem sine foreløpige ... Ja planer. Og hvor det er bare en av dem som nevner gamlebyområdet. Og ikke mer enn nevner det, men det var jo enda bra at de gjorde det da. Mens de fire andre ikke gjør det, og hvor jeg etterpå sier til prosjektlederen, at jeg skjønner ikke at ikke fokuset på gamlebyen er like sterkt som på det området som gjelder nord for brua. Nei, så sier h\*n i svar til meg at det er området nord for brua som har fokus i det her prosjektet. Det er der de store ... (...) Transformasjonene skal skje.*

I veilederen for medvirkning (Kommunal og moderinsjeringsdepartementet 2014) vises det til at i overordnet planer er det ofte mer usikkerhet i forberedelsene, mens i de detaljerte planene kan følelsene og engasjementet være større. I begge tilfeller kan befolkningen være representant for en eller flere interesser i saken. I planer på lokalt nivå kan aktører fra befolkningen sees på som bærere av innsikt i lokalhistorien, og verdifulle ønsker og meninger for området som det planlegges for. I denne forstand kan gamlebyentusiastene tolkes som å være en viktig del av det helhetlige beslutningsgrunnlaget i planleggingen av områderegeringsplanen for Nordbyen, på grunn av den lokale kunnskapen de er i besittelse av. Begge disse interessetholdere er innforståtte med at verftstomta har en egen reguleringsplan, og dermed er holdt utenfor Nordbyenplanen. På en annen side forteller den ene aktøren at de er kjent med at to av de tre eierne av verftstomta har uttrykt ønsker om å selge seg ut, og i tillegg skal eiendommen fylles ut 40% ut i sjøen. Dermed mener de at det kan gi rom for å

skape nye areal og muligheter og se på helheten på nytt, selv om det ligger utenfor arkitektoppgaven.

Den nest siste aktøren i denne studien forteller at i samarbeid med en del andre grunneiere, har de tilsammen vært initiativtakere til å regulere området. Kommunen ble da på det tidspunktet involvert og uttrykte et ønske om å starte prosessen med å lage en områdereguleringsplan. Rundt spørsmål omkring hvordan medvirkningsopplegget har blitt oppfattet i denne planprosessen, svarte *shareholderen* slik;

*Vi grunneiere var i utgangspunktet veldig skeptisk til at kommunen skulle være i førersetet. Dette på grunn av mye dårlig erfaring opp gjennom årene, med at ting tar fryktelig lang tid i kommunen. Men etter at denne prosjektlederen ble satt på saken fra kommunen sin side, er opplevelsen veldig positiv, og vi synes grunneierne og befolkningen for øvrig er blitt tatt med på en god måte i prosessen. Det har både vært oppstartsmøte med gruppearbeid, temamøter, folkemøter, og møter i mer «spissede forsamlinger» med de mest relevante grunneierne. Vi har også hatt denne parallelle oppdrag prosessen med arkitekter og faglige utredninger på ulike tema. Kommunen har i all hovedsak jobbet målrettet med god fremdrift, slik at så langt har vi ikke mye å klage på.*

Ut ifra hva denne aktøren forteller, vil jeg tolke det som at det har vært et godt samarbeid mellom kommunen og grunneiere, noe som for øvrig prosjektlederen også bekrefter i et eget intervju. Bakgrunnen for dette er at det er grunneierne som har hatt mest fokus i dette prosjektet, og prosjektlederen mener at det er grunneierne som får de største endringene på sine eiendommer og dermed er mest berørt i denne prosessen.

Den aktøren som får det siste ordet rundt opplevelsen av medvirkningsopplegget i Nordbyen prosjektet, er en *interestholder*, som ble involvert i dette prosjektet både som beboer i Nordbyen, representant for bydelsrådet og som medlem i en velforening i området. Denne aktøren betegner seg selv som oppriktig interessert i området, og forteller at dette kan være et grunnlag for å bli involvert i prosessen. Vedkommende forteller videre at de er 4 stykker i velforeninga som har engasjert seg i Nordbyen for å skape trivsel og å vise kommunen at det er folk som bryr seg om området, selv om det ifølge aktøren er mye som tyder på at det er en del utskifting av beboere i området som følge av utleie av seksjonerte hus. Resultatet av dette forteller intervjuobjektet er at folk som bor der ikke får noe eierskap til området.

Involveringen i prosjektet startet med at aktøren tok initiativ til å forbedre uterom og lekeplass, og deretter fikk en henvendelse fra prosjektlederen i kommunen, som ga muligheter til å få komme med innspill til prosjektet. Denne velforeninga har fungert som et slags

bindeledd mellom kommunen og beboerne i området, ved at relevant informasjon og dokumenter har blitt selektert og tilrettelagt gjennom en facebookgruppe over internett. Informanten oppsummerer at hvis lokalbefolkningen ikke viser engasjement og er passiv i en slik prosess, så blir det vanskeligere å bli involvert.

*IP: Er det noe informasjon, eller noen, jeg vet ikke, grep fra kommunens side som dere har savnet, eller som du har savnet, som du kunne ønske deg mer av, eller noe de ikke har gjort som du tenker ville vært lurt å gjøre? I akkurat denne prosessen.*

*IO: Vet du hva, jeg skal bare fortelle deg at den her prosessen er nå den som har vært mest informativ, av alle de som jeg har opplevd. Men nå har jo ikke jeg opplevd så masse, og engasjert meg i så veldig mange. Men den her har jeg, ja. Prosjektlederen var tidlig og ringte og spurte om vi [bydelrådet] kunne være interessert sant.*

Informanten forklarer videre at fordi vedkommende både er i velforeninga og i bydelrådet for dette området, så ble på en måte begge representert i planprosessen, på grunn av at aktøren var tilstede på møter og samtidig viderefremmet viktig informasjon på den facebooksidene til beboerne. Til tross for at denne interessholderen har «demonstrert for bevissthet omkring saken som skal fastslås» (Schmitter 2002:63) og fungert som en talsperson for beboere og andre interessenter, så var det et møte der det bare dukket opp fire beboere fra den aktuelle gata som skulle diskuteres. Sandkjær Hanssen (2015) viser til at tidlig medvirkning ser ut til å være viktig for at innbyggerne skal ha følelsen av at de kan ha mulighet for å påvirke en prosess. I Nordbyenplanen sitt tilfelle, kan en tyde at kommunen har tatt grep og prøvd å involvere de aktuelle aktørene på møter slik at de kan gi innspill. Det fremstår dermed som bemerkelsesverdig at ikke flere av de berørte aktørene dukket opp på møtet som angikk deres eget boområde. Sandkjær Hanssen (2015) sier at nyere studier (Klausen mfl. 2013, Hanssen 2013) har demonstrert at kommunene nettopp opplever det som vanskelig å skape engasjement i planprosesser. Årsakene til dette kan være mange; spørsmålene som stilles kan oppleves å være for abstrakte eller at kommunen gjennomfører et tradisjonelt folkemøte for medvirkning, enn å heller operere med mange ulike medvirkningstiltak. I dette tilfellet uttrykker aktøren seg slik:

*IO: (...) og det er jo en kjensgjerning at det er utrolig mange som ikke bryr seg. Før etterpå! Da kan du jo synse og mene så mye du vil, og slite deg ut.*

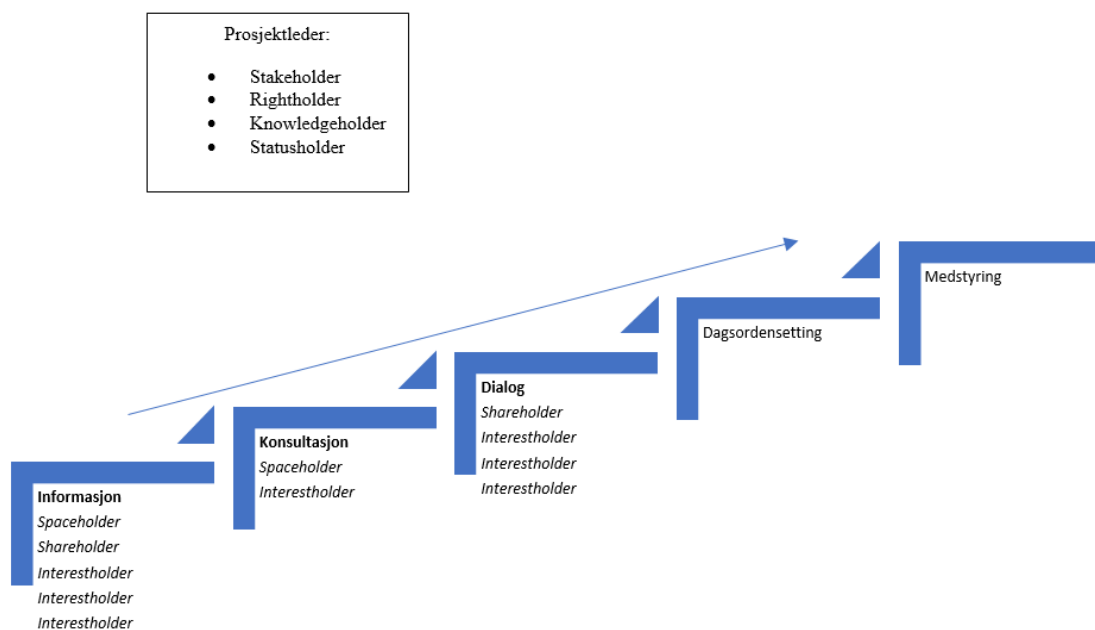
*IP: Er det fordi de ikke skjønner hvor, altså at det er nå prosessen skjer, eller? Hva kommer det av, når du beskriver dette som en prosess hvor kommunen har vært veldig, veldig åpen og veldig interessert i å få inn nye synspunkter?*

*IO: Derfor tror jeg det er veldig urettferdig, fordi at, urettferdig for det her prosjektet at jeg sier det jeg skal si nå, fordi at byborgerne her i Tromsø de har nok beklageligvis opplevd at de som sitter og gjør det her gjør som de vil uansett. At de ikke har noen innflytelse. Så at det er blitt sånn, og det her blir*

bare antakelser fra min side for jeg har ikke gått gjort noen grundig studie i dette, at vi lar vær å engasjere oss, for de hører ikke på oss likevel. Det blir artig å se i dette prosjektet, om det nytter å bry seg.

## 6.1 Deltakelsesstigen anvendt på Nordbyen

Med utgangspunkt i Gro Sandkjær Hanssen (2015) sin deltakelsesstige modifisert etter Arnstein (1969), har jeg analysert og kategorisert aktørene i denne avhandlingen. For å vise identiteten til informantene i denne studien, har jeg benyttet meg av Schmitter (2002) sine prinsipper for sammensetningen av deltakende interessenter i en prosess. Basert på hva de 6 informantene har fortalt gjennom intervjuene som er gjennomført, har jeg forsøkt å plassere de i forhold til hvordan de har opplevd medvirkningstiltakene i prosessen frem mot en områdereguleringsplan. Ut i fra denne analysen kan man fastslå at medvirkningstiltakene for Nordbyenprosjektet samles om de tre nederste trinnene; *Informering* (varsling planoppstart), *konsultasjon* (offentlig ettersyn/høring) og frivillig *dialog* (informasjonsmøter/folkemøter). Denne studien indikerer at Tromsø kommune har gjennomført medvirkningstiltak som går utover minstekravene etter Plan- og bygningsloven (trinn 1 og 2 figur 6). Dette var et funn som jeg ikke hadde forventet, da min hypotese eller forutforståelse gikk ut på at plan- og bygningslovens krav til medvirkning var for vid, slik at kvaliteten på medvirkning gikk ned. I det følgende ønsker jeg nå å vise hvilken modell for dialog Tromsø kommune har anvendt.



Figur 8: De ulike aktørene i denne studien satt inn i deltakelsesstigen

Gjennom denne figuren har jeg forsøkt å rangere de ulike stakeholders (Schmitter 2002) i forhold til det første forskningsspørsmålet mitt, hvor aktørene beskriver hvordan de opplever deltakelsen i denne prosessen og opplevelsen av innflytelse. Prosjektlederen er plassert i en egen boks utenfor deltakelsesstigen nettopp på grunn av posisjonen som knowledgeholder (ekspert) og statusholder (representant for beslutningstaking), i tillegg til å ha identitet som rightholder (innbygger) og stakeholder (berørte). Prosjektlederen er også planlegger og har ansvaret for tilretteleggingen av medvirkningsprosessene. Slik jeg tolker denne aktøren kan vedkommende ikke plasseres i stigen på lik linje med de andre deltakerne fordi informanten har en helt annen rolle enn de andre interessentene. Slik figuren demonstrerer det, har alle de 5 interessentene opplevelsen av å bli varslet etter plan- og bygningsloven §12-8 *oppstart av reguleringsarbeid*. Ved igangsettelse av planarbeidet skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. I tillegg skal forslagsstilleren alltid varsle om oppstart i minst en avis og gjennom elektroniske medier (se kapittel 4.2). Grunneiere, andre rettighetshavere og naboer til planområdet skal når de blir direkte berørt, gjøres klar over at planarbeidet starter opp.

I trinn nummer to har jeg analysert datamaterialet gjennom deltakelsesstigen slik at jeg finner at to aktører, en spaceholder (beboer) og en interestholder (talsperson), som opplever en form for konsultasjon. Arnstein (1969) karakteriserer konsultasjon som en form for symbolsk medvirkning. Deltakerne blir altså informert om rettighetene sine, men det skjer i mange tilfeller en «enveis flyt» av informasjon uten muligheter for å kunne gi tilbakemeldinger. Her inkluderes både undersøkelser, møter og offentlige høringer. Sandkjær Hanssen (2015) forklarer at høring innebærer å sende et planforslag direkte til aktører som man ønsker å få tilbakemeldinger fra. Offentlig ettersyn betyr å legge det ut slik at hele befolkningen får tilgang til det og kan gi innspill. Disse lovpålagte paragrafene (§5-2) er ifølge Sandkjær Hanssen (2015) den viktigste formelle kanalen for medvirkning i planlegging. Den første aktøren som karakteriseres som en spaceholder, forklarer møtene som en type enveis kommunikasjon:

*Det jeg får følelsen av, altså, det er jo en liten by og et lite miljø, det er folk som kjenner hverandre veldig godt. Det er litt sånn, folk vet hva, eller det bemerkes at andre personer vet hva de blir å si før de sier det.*

Informanten forteller at mye av dette virker planlagt og ved at vedkommende er på disse møtene, oppnår beslutningstakerne at de har «deltatt i medvirkningen». Videre kan en tyde at spaceholderen frykter et stort gap mellom det som er planlagt (transformasjon, blå og grønne

uterom og det kulturhistoriske) og hva sluttresultatet kommer til å bli.

Den andre aktøren sin opplevelse av konsultasjon, har som nevnt tidligere en stor interesse av det historiske området som de kaller for gamlebyen. Her kan man også tyde ut i fra intervjuet en form for symbolsk medvirkning. Aktøren har deltatt i diskusjonene, men opplever hele tiden å måtte jobbe for oppmerksomhet mot gamlebyen. Slik Arnstein (1969: 217) forklarer konsultasjon: «(...) citizens may indeed hear and be heard. But under these conditions they lack the power to insure that their views will be heeded by the powerful», kan det virke som om aktøren sitter igjen med denne følelsen i prosessen.

Trinnet dialog er ikke lovpålagt, men sterkt anbefalt i forarbeidet til PBL 2008 (Sandkjær Hanssen 2015). Det anbefales å legge inn fleksibilitet i bruk av metoder for å få frem innspill, og det kan være et nyttig hjelpemiddel for planleggere og andre som deltar og medvirker i utformingen av planer etter PBL. I et tilleggsdokument til «veilederen for medvirkning i planlegging» (Kommunal – og moderiseringsdepartementet) nevnes det at det ikke finnes en endelig oppskrift for utvelgelse av metode for medvirkning, men at det finnes mange alternativer som kan gi ulik form for tilbakemeldinger fra de som deltar. Enkelte arenaer og metoder for medvirkning kan både være ekskluderende og inkluderende for ulike grupper av mennesker, noe som det er viktig å være seg bevisst på. I denne tilleggsveilederen for medvirkning, viser de til noen metoder og gode eksempler på dialog:

1. Åpent møte/seminar/konferanse
2. Mottaksarrangementer og oppsøkende virksomhet
3. Planleggingsbefaring
4. Visualiseringsverktøy
5. Arbeidsgrupper/-verksteder
6. Fremtidsmetoder

Av disse metodene for medvirkning har Tromsø kommune anvendt 1) *åpne møter* og informasjonsmøter der det brede lag av befolkningen kunne delta, samt en utvelgelse av spesifikke stakeholders i mer spissede forsamlinger. I de åpne møtene har det for eksempel vært presentasjoner av konteksten rundt en arktisk hovedstad, smartcities, utfordringer ved byplanlegging, bærekraft, kompakte byer og eksempler på byformer fra andre deler i Norge



(papirbredden i Drammen) og sambruk av arealer. Avslutningsvis har det vært muligheter for kommentarer og innspill fra deltakerne i plenum. Informantene i denne studien forteller også om gruppearbeid, dialog og samarbeid med kommunen og utvalgte aktører. En annen form for dialog som har blitt anvendt er 2) *mottaksarrangementer* der de 4 arkitektteamene har hatt utstilling og stand i juni 2016 på Scandic ishavshotell. Denne metoden kan være hensiktsmessig der det kan være vanskelig å få folk i tale, men ved å anvende for eksempel utstillinger og stands så kan det åpne opp for umiddelbar kontakt og dialog (Regjeringen (b)). Først hadde teamene presentasjoner av forslagene med anledning til kommentarer, der innspill og forslag fra publikum skulle gi evalueringskomiteen grunnlag for sine råd til Tromsø kommune for det videre arbeidet med Nordbyen og sentrum. Etterpå kunne deltakerne gå rundt å se på forslagene til de ulike arkitektteamene og spørre spørsmål eller holde i gang en samtale. En tredje metode for dialog brukt i denne prosessen er 3) *planleggingbefaring*. Med dette så forstås uteområder som en arena der man potensielt kan formidle plantiltak og kunnskap. Ved at brukerne møtes i planlandskapet kan innspillene bli mer effektive og nyttige i planprosessen, enn for eksempel et informasjonsmøte som tjener de som er mest taleføre (Regjeringen (b)). I denne planprosessen har det blitt gjennomført en byvandring tilbake i 2015 som anvendte historie og kunst som ressurser i ny næringsutvikling og byutvikling. Kurant nabolag som består av en gruppe kunstnere, arrangerte i sommermånedene i 2016 en utendørs utstilling der man ved hjelp av et kart kunne utforske Verftstomta, før den skal flyttes fra området. Den siste type planleggingsbefaring som metode i prosjektet, var et arrangement som ble kalt «Opplev Nordbyen» 25.juni 2016. Denne dagen ønsket Tromsø kommune å invitere hele befolkningen til å oppleve Nordbyen med aktiviteter for alle aldersgrupper. Jeg vil i neste avsnitt forklare nærmere om disse metodene og koble det sammen med eksperimentell planlegging.

## **6.2 Kreativ byutvikling**

Kristiansen og Nyseth (2013) mener at den eksperimentelle planteorien i det minste kan bidra til å skape en refleksjon over den tradisjonelle planleggingens grenser, utfordringer og svakheter, og med dette kan peke på nye løsninger i en planprosess. I *rådene for god medvirkning* (Kommunal – og moderiseringsdepartementet 2014) refereres det til at å fremme kreativitet og nytenkning fra lokalsamfunnet, er en måte å samarbeide med befolkningen på som kan gi spennende resultater og bidra til endring. I

områdereguleringsplanen for Nordbyen har det som nevnt ovenfor vært 3 typer arrangementer som kan sies å trække utenfor tradisjonell planlegging.

Basert på elektroniske dokumenter fra hjemmesiden til Nordbyen, har jeg funnet referat fra en *byvandring* i fase 2a/2b som ble brukt til scenario og analyser. Tromsø kommune arrangerte i 2015 en gåtur som startet ved områdets avgrensning i nord og videre sørover mot Kystens hus<sup>17</sup>. To representanter fra byutviklingsavdelingen hos Kommunen fortalte om områdets historie, inkludert både materielle og immaterielle minner. I tillegg til en skribent/byutviklingsinteressert aktør som kommenterte underveis (Tromsø Kommune 2015). Dette arrangementet kan tolkes som en kreativ måte å gi informasjon til de oppmøtte og i tillegg skape rom for spørsmål eller innspill til identiteten til Nordbyen. Møtet var åpent for alle og en rekke temaer ble tatt opp underveis: Tromsøs opprinnelse ved sjøen, Pølsehavna, Hansjordnesbukta, støyproblematikk -særlig fra Tromsøbrua, Skipsverftets historiske kvaliteter og uterom med gode kvaliteter rundt Skansen området. En hensikt med denne vandringen var å konversere rundt hvordan områdets historiske lag, kunne anvendes i transformeringen av Nordbyen. Jeg vil påstå at denne metoden for å belyse området var et fint supplement i en tidlig fase av prosjektet, i forhold til de tradisjonelle møtene som hadde vært så langt i prosessen.

Fra 16.juni til 21.august 2016 var det en utendørs utstilling rundt Tromsø skipsverft med tittelen *Kurant nabolag*. Prosjektet foregikk på og rundt verftet, og kunne besøkes hele døgnet eller til visse tidspunkt da det var guidede turer. Initiativtakerne til dette prosjektet var Kurant, et kunstnerdrevet visningsrom for ung og uetablert samtidskunst som åpnet sine lokaler i 2009. Kurant visningsrom er støttet av Norsk kulturråd, Tromsø kommune, Introfondet og SNN Kultur næringsstiftelse og befinner seg i Tollbodgata i Tromsø sentrum (Kurant 2011). Bakgrunnen for dette arrangementet var at Tromsøs siste gjenværende industri, verftstomta, skal flytte sin virksomhet og Kurant er opptatt av hva som kommer til å skje i området. Tilbake i 2014 arrangerte de en workshop om Verftstomta med lokale kunstnere, og etter det har området blitt utforsket ved hjelp av metoder som; vandringer, samtaler, piknik, roing, forskning og snorkling. Disse metodene resulterte i at de laget et kart med stedsspesifikke installasjoner som reflekterte over kvalitetene som allerede finnes der og alternative

---

<sup>17</sup> Se kart over byvandringen i vedlegg

muligheter for Verftstomtas fremtid. Med kartet i hånda kunne befolkningen oppleve området gjennom ulike poster med tallmarkeringer. For eksempel kunne man stå under Tromsøbrua å lytte, lukte på plantene i «verftshagen»<sup>18</sup>, ta selfie med Skipsverft-skiltet i bakgrunnen<sup>19</sup>, gå baklengs mens man så tilbake mot verftet, kaste stein i vannet, spørre noen om hva de ønsker å gjøre på dette stedet om ti år m.fl. De guidede turene i byrommet var roturer under og rundt kaiene, barnevognvennlig omvisning og utstilling, presentasjoner fra prosjektet «fra forurenset grunn til grobunn», gamlebydagen og en nabolagsfest på Kurant.

Denne kunstneriske tilnærmingen har en rekke aktiviteter som kan karakteriseres som eksperimentell, fordi den var kreativt utformet og inviterte til offentlig deltakelse i planlegging. Skipsverftstomta er preget av industri og forfall, slik fire av aktørene i denne studien beskriver det, og på denne måten kan det å få engasjement og oppmøte på det aktuelle stedet, bidra til at flere alternativer kan utforskes (Nyseth et.al 2010).

Det siste arrangementet som kan sies å være en form for eksperimentell planlegging var «opplev Nordbyen» 25.juni 2016. I likhet med de andre to metodene, var også dette arrangementet åpent for alle. Denne tilstelningen startet med et oppmøte på Jaklins plass<sup>20</sup> i Skippergata i Nordbyen, med gateteater og uteservering ved hamburgerrestauranten Burgr. Det foregikk også to byvandring, installasjoner lagd av landskapsarkitektene fra NODA<sup>21</sup> og en utstilling av de fire fremtidsvisjonene fra teamene på Nansen plass<sup>22</sup>. I tillegg foregikk det kritttegning på asfalten, skating og hoppeslott, legolek, pølsebod ved Mydland, gatemaling og NUFF<sup>23</sup> filmvisning på Verdensteateret (Tromsø Kommune 2016). Avslutningsvis kan eksperimentell planlegging tolkes til å være et bidrag for å utvikle flere alternativer, og se Nordbyen med «nye øyne» ved hjelp av de ulike arrangementene som har blitt gjennomført i denne planprosessen. Slike metoder som har fokus på fysisk tilstedeværelse kan være viktig for å sikre at befolkningen involverer seg, deltar og kan komme med innspill til planprosessen. Det er stor sannsynlighet for å få med mange deltakere i en slik planlegging,

---

<sup>18</sup> Se egen illustrasjon i vedlegg

<sup>19</sup> Se egen illustrasjon i vedlegg

<sup>20</sup> Stedet oppkalt etter Ingvald Johannes Jaklin, norsk redaktør og politiker for Arbeiderpartiet

<sup>21</sup> Nordnorsk Design – og Arkitektursenter med lokaler i Grønnegata

<sup>22</sup> Fridtjof Nansen plass ligger nord i sentrum av Tromsø, nedenfor Skippergata ved bruhodet. Nansen var en norsk polfarer, oppdager, diplomat og vitenskapsmann.

<sup>23</sup> Nordic Youth Film Festival

fordi det tilrettelegger for å møtes på deltakernes arena, som i dette tilfellet var Nordbyen som er en del av sentrumsområdet (Kommunal – og moderiseringsdepartementet 2014).

### **6.3 Folkemøte som medvirkningsarena**

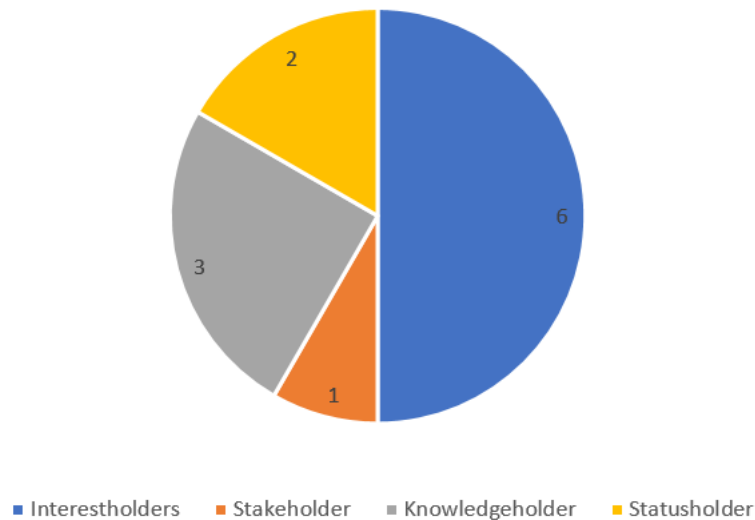
Sandkjær Hanssen (2015) viser til at det i empiriske studier har funnet en tendens til at det generelt er lite medvirkning utover lovens minstekrav (referert i Sandkjær Hanssen 2015: Wøhni 2007, Hanssen og Falleth 2014). Tromsø kommune kan tolkes som å avvike fra denne praksisen, i Nordbyplanen, fordi de har arrangert medvirkningstiltak som er mer omfattende enn trinnene *informasjon* og *konsultasjon* fra deltakelsesstigen. Dialog-trinnet er ut i fra deltakelsesstigen (fig.7) ikke lovpålagt, men sterkt anbefalt i plan-og bygningsloven. I dialog om planen blir berørte og andre interessenter invitert til å delta i kommunikasjon med for eksempel planleggeren, prosjektlederen, medeiere og beslutningstakere. Dialogbasert deltakelse krever tilgang på lik og relevant informasjon. Dialog/folkemøter egner seg særlig i en forberedende fase, i Nordbyen sitt tilfelle å avklare mål og visjoner for planarbeidet. (Kommunal – og moderiseringsdepartementet 2014). En dialogbasert møtestrategi har blitt anvendt i dette prosjektet, men det som er interessant i denne sammenheng er kvaliteten på dialogene som har blitt ført.

Folkemøtene i denne prosessen ble arrangert slik at planavdelingen først informerte om status i planarbeidet eller presentasjoner fra møteleder, med påfølgende presentasjoner av arkitektteamene og deres fremtidsvisjoner om Nordbyen. Deretter ble det åpnet for innspill fra salen. Fra mai 2016 til september 2016 ble det invitert til tre folkemøter for å orientere innbyggerne i Tromsø om planarbeidet til reguleringsplanen for Nordbyen, som i det foregående nå skal gjennomgås. Med utgangspunkt i disse tre møtene skal jeg i dette underkapitlet forsøke å svare på det andre forskningsspørsmålet: «Hvilke aktører er det som medvirker og hva er deres innspill?». For å kunne svare på dette forskningsspørsmålet har det vært nødvendig for meg å delta på folkemøtene i kommunestyresalen, med unntak fra oppstartsmøtet i april 2016 som jeg ikke fikk anledning til å delta på. Under disse åpne møtene hadde jeg med meg momenter til møteobservasjon<sup>24</sup> som jeg tok utgangspunkt i, i tillegg til å ta notater da ulike aktører kom med innspill.

---

<sup>24</sup> Se vedlegg møteobservasjon

### Folkemøte 1



Figur 9: Diagram som viser antallet av aktører som kom med innspill, kategorisert ved hjelp av Schmitter (2002) sine «holders» begrep.

Det første folkemøtet ble kalt midtveisseminar, og ble gjennomført på dagtid i kommunestyresalen. Det var generelt godt oppmøte på alle de tre folkemøtene med fullsatt sal. Det interessante i denne konteksten er imidlertid hvem disse aktørene representerer, for å kunne si noe om deltakelsessammensetningen. Ut i fra figur 8, kan en se at halvparten av innspillene kom fra interestholders, altså i Schmitters (2002) betydning, personer eller organisasjoner som fungerer som frivillige talspersoner for en sak de brenner for. Disse aktørene var for eksempel interessenter fra; rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne, en velforening og to gamlebyentusiaster. 1 av aktørene som kom med innspill kan kategoriseres som stakeholders, det vil si alle som kan føle seg berørt av områdeplanen. Av knowledgeholders var det 3 stykker som kom med innspill, i Schmitters (2002) betydning forstått som personer eller organisasjoner som innehar en spesifikk kunnskap eller ferdigheter i problemløsning som kan bidra til en effektiv planprosess. Disse aktørene besto av en professor og to arkitekter. De siste interessentene som kom med innspill på dette åpne møtet besto av 2 statusholders. Denne kategorien består av personer eller organisasjoner som er ansvarlig (indirekte eller direkte) for beslutningstaking, og Schmitter (2002) kaller de for representanter. I to av disse tilfellene kom prosjektlederen med spørsmål og kommentarer.

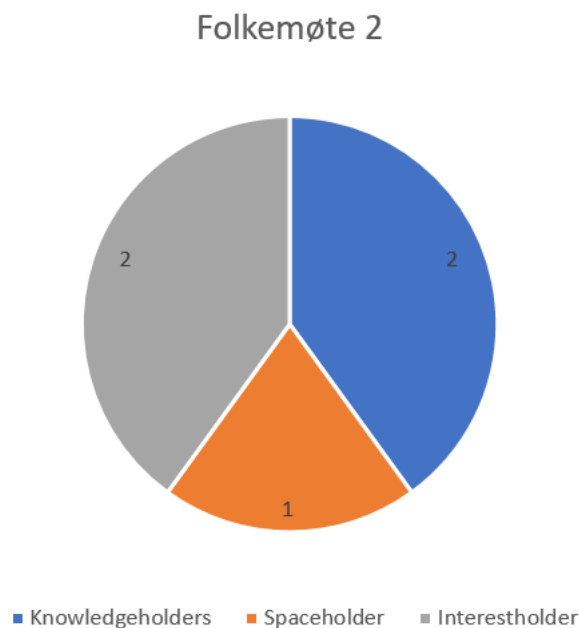
Spørsmålene eller kommentarene fra de ulike aktørene var rettet mot de fire arkitektteamene sine presentasjoner om hvordan byutviklingsområdet skal formes for fremtiden. Totalt sett på det første folkemøtet var det 12 aktører som kom med innspill, som jeg har kategorisert ved hjelp av Schmitter (2002:62) og demonstrert i figur 9. I hvilken grad de fikk til en dialog med de berørte, kan tolkes til å være begrenset til «kjappe svar eller kommentarer» fra arkitektteamene. Den første av de 6 interessholders som kom med innspill hadde spørsmål om universell utforming med hensyn til de med begrenset bevegelighet som rullestolbrukere og eldre med krykker. Svaret vedkommende fikk var at det er mange interesser å ivareta, men målet er å presse ut vanlige biler og intensjonen er å øke tilgjengeligheten for folk. Interessholder nummer to hadde spørsmål om hva de hadde tenkt å gjøre med Skriverplassen og hvorfor det skulle være attraktivt å bo der. Arkitektene svarte at de har planlagt ulike bredder med parkrom, barnehage, skoler og en offentlig park ytterst ved broen. Den tredje interessholderen kommenterte at det var fint at de hadde nevnt bydelen rundt Skansen, men vedkommende så for seg at gamlebyen ikke skulle transformeres men tas vare på, og at Universitetet i Tromsø burde etablere museum der i stedet for leiligheter. Brua ble foreslått som bilfri med park og markeds plass. Den fjerde interessholderen redegjorde for ønsket om at Nordbyen skulle forbli en kunnskapsarena, der en skole ville være helt essensiell på området. Den femte interessholderen uttrykte sin mening om å skape eierskap og ta vare på historien i Hansjordnesbukta, med atmosfære og stedsidentitet. Aktøren formidlet et ønske om en type smartcity for både vokse og barn, med en spennende park på Skriverplassen<sup>25</sup> og å tilrettelegge for at sjøen blir tilgjengelig for alle og ikke går i retningen mot en tradisjonell utfylling. Den siste aktøren kategorisert som en interessholder poengterte at 36 nye gründere skal etableres i området med småskala bedrifter som mikrobryggeri, bakeriet «steike godt» og filmbedrifter. Aktøren mente også at gamlebyens historie er et viktig element i området.

Denne deltakelsessammensetningen viser at i folkemøte nummer 1, så var det ingen innspill som kom fra kategorien spaceholders (beboere) eller shareholders (grunneiere). Det var en overvekt av interessholders og de aktørene som innehar en type ekspertkunnskap/knowledgeholders. Disse funnene tolker jeg som litt overraskende og bemerkelsesverdig, fordi møtet omhandlet transformasjon av området der mange mennesker

---

<sup>25</sup> Skriverplassen er en park ovenfor Hansjordnesbukta i Nordbyen. Navnet stammer fra sorenskriver J. Roland Nielsen som kjøpte gården Hansjordnes på 1820-tallet og benyttet parken som skrivergård.

bor og lever sine liv, og i tillegg grunneierne som er den faktiske eieren av en grunneiendom. Hvorfor deltar ikke disse aktørene i medvirkningsprosesser som direkte kan påvirke deres livssituasjon? Sandkjær Hanssen (2015) påpeker at innspillene i mange tilfeller kommer for tidlig eller for seint i planprosessen. Med for tidlig, siktes det her til at ved annonsering av oppstart mangler lokale aktører tilstrekkelig informasjon for å kunne bidra i diskusjonene. Når planforslaget på et senere tidspunkt sendes til kommunen og legges ut på offentlig høring/ettersyn, har de lokale aktørene opplevelsen av at planforslaget fremstår som et ferdig produkt. Mellom annonsering og høring, kan tiltakshaver, kommunen og andre berørte fagmyndigheter holde en forhåndskonferanse (§ 21-1), der avklaringer av rammer og innhold fremforhandles. Slik jeg tolker det, kan for tidlig eller for sein medvirkning være årsaksforklaring på dette fenomenet, som virker inn på deltakerne og deres beslutning om å komme med innspill eller ikke.



Figur 10: Diagram som viser antallet av aktører som kom med innspill, kategorisert ved hjelp av Schmitter (2002) sine «holders» begrep.

Det andre folkemøtet ble kalt presentasjon av forslagene, der gjennomgangen var todelt; et møte på dagtid med en grundig gjennomgang fra hvert arkitektteam og muligheter til innspill. Det andre møtet ble gjennomført på kveldstid der kortversjonen av forslagene ble presentert med politikere og presse til stede. Et panel bestående av grunneiere, plansjefen, næringsforeningen, politikere og prosjektlederen skulle gi anledning til dialog og debatt. I

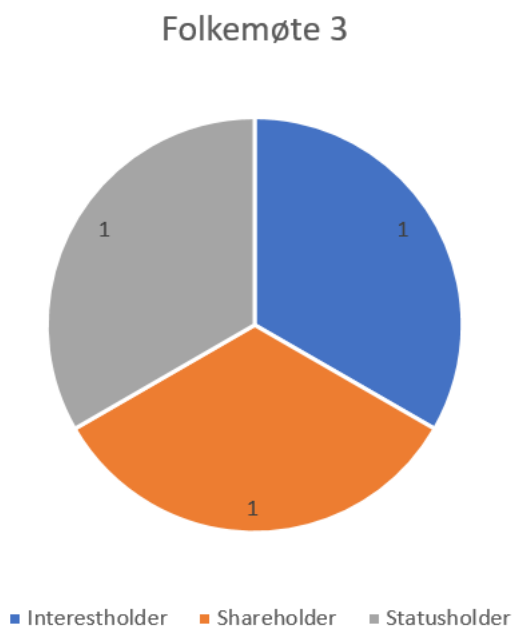
dette møtet ble deltakelsessammensetningen kategorisert i figur 10 og viser følgende: 2 av innspillene kom fra knowledgeholders (eksperter) og besto av en professor og en samfunnsplanlegger. I dette møtet var det derimot en aktør som kan kategoriseres som spaceholder (beboer) som deltok. De siste interessentene som uttalte seg i forbindelse med dette møtet var 2 interestholders, en fra et bydelsråd og en aktør fra en interesseorganisasjon. Spørsmålene fra aktørene i salen var rettet mot alle som satt i panelet. Det var satt av tid til innspill etter presentasjonene og etter at panelet hadde fått uttale seg om prioriteringer, kommentarer og ønsker for bydelen Nordbyen.

Det totale antall aktører som kom med innspill (sett bort i fra panelet) på folkemøte 2 var 5 stykker, som vist i figur 10. I hvilken grad de her fikk til en dialog begrenser seg også til korte kommentarer fra panelet. Innspillet fra den første knowledgeholder var en kommentar om at det ikke har vært tegnet en byplan siden 1700-tallet, og utfordringen som evalueringsgruppen må ta stilling til er å se seg rundt i andre byer for inspirasjon eller løsninger, som for eksempel Malmø som vedkommende mente var teknisk innovativ. Forslagene om grønne uterom, hav/land, broen, tunnelen og parken var gjenstand for store spørsmål og at Nordbyen har enormt potensiale. Den andre knowledgeholderen kommenterte at det burde tas hensyn til fortetting på Tromsøya og rundt Tromsøya, der planleggere må legge til rette for at ting skal skje. Den ene spaceholderen refererte til støyrapporten fra 2007 og kom med en oppfordring til et bilfritt område rundt Skansen. En politiker i panelet kom med en oppfølging til spørsmålet ved å si at bilfritt var et bra forslag, og at tunneler kunne fungere som et godt utgangspunkt. Videre kommenterte politikeren at støyen var et stort problem i blant annet Grønnegata og dialogen som etterspørres må ivaretas. En av de to interestholders fra et byråd kommenterte at aktøren håpet at de ble tatt hensyn til i prosessen, hvor prosjektlederen oppfulgte med å svare at i evalueringen av parallelloppdragene ville de bli invitert til møte igjen. Den siste aktøren kategorisert som interestholder henviste til byen som en organisme med en type urban økologi, med både grønn og blå infrastruktur. Videre ønsket aktøren fokus på uterom som kan fungere i alle sesonger og avslutningsvis stilte spørsmål om hvordan gode uterom kan sikres fra første stund.

I folkemøte 2 var det en overvekt i innspill fra både de med ekspertkunnskap og de som kan kategoriseres som interestholders (talspersoner). I dette tilfellet var det en aktør som var beboer i området som uttalte seg, til forskjell fra de andre folkemøtene. Fra disse funnene kan en tyde at få deltakere var aktive i diskusjonen og i denne sammenheng vil jeg plassere



folkemøtet i forbindelse med forslagene, som en type enveis-kommunikasjon i henhold til Arnstein (1969) og Sandkjær Hanssen (2015) sin deltakelsesstige. Arnstein (1969) anser konsultasjon uten andre former for deltakelse, som symbolsk, fordi deltakerne ikke blir forsikret om at bekymringene eller ideene deres blir tatt i betraktning. Det faktum at det var organisert en seanse med panel og presse til stede, kan tolkes som å være en medvirkende faktor til å distansere lokale aktører i prosessen. Ekspertene og lekfolk deltar i samme arena, der den politiske tyngden og makten til å vedta planen ligger hos byrådet. Innes og Booher (2004) hevder at offentlig deltakelse i dag er dualistisk, i den forstand at det involverer lokale aktører på den ene siden og myndighetene på den andre siden. Denne forenklete dualismen kan være en underliggende grunn til debatter og skaper motstridende syn i medvirkningsprosesser. Som jeg nevnte innledningsvis krever en dialogbasert tilnærming tilgang på lik og relevant informasjon. Hvis aktørene involvert i prosessen derimot ikke har samme utgangspunkt eller samme kunnskap om temaet for møtet, vil ikke «makten bli omfordelt gjennom forhandlinger mellom befolkningen og makthaverne» (Arnstein 1969:221).



Figur 11: Diagram som viser antallet av aktører som kom med innspill, kategorisert ved hjelp av Schmitter (2002) sine "holders" begrep.

Det siste folkemøtet som jeg så langt på vei prosessen fikk delta på, omhandlet Evalueringsgruppas 10 råd til Tromsø kommune for det videre arbeidet med Nordbyen og

sentrum. Evalueringen av parallelloppdragene ble presentert i et åpent møte i kommunestyresalen, ledet av en representant fra Norske Arkitekters Landsforbund. Evalueringsgruppa for parallelloppdragene har hatt lokal representasjon fra statens veivesen, grunneiere, næringsforeninga, byutviklingssjefen, plansjefen og prosjektlederen som i denne konteksten var sekretær. Møtelederen fortalte innledningsvis at denne prosessen med evaluering av parallelloppdragene har vært åpen med bred faglig diskusjon. Deretter ble de 10 rådene presentert, etterfulgt av et panel bestående av aktørene fra evalueringsgruppa. Panelet fikk presentere det de mente var de to viktigste elementene i arbeidet mot en områderegeringsplan. Ut i fra figur 10 kan en se at ett av innspillene kom fra interestholders (talspersoner) som i dette tilfellet var en fra rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Ett av innspillene kom fra shareholders (grunneier) og den siste aktøren kategorisert som en statusholder (beslutningstaker) var en politiker.

Den første aktøren kategorisert som interestholder, hadde spørsmål om hvordan bevegelseshemmede tas hensyn til planen. Svaret vedkommende fikk var at de ønsket å gjøre det mest mulig funksjonelt og enkelt. Aktør nummer to som jeg har begrepsfestet som shareholder kommenterte at deltakeren ikke hadde blitt invitert til dette møtet, og reagerte på plasseringen til en eventuell skole som ble vist frem i en tidligere presentasjon. Prosjektlederen for Nordbyen svarte her at det bare var et forslag, og ikke fastsatt på daværende tidspunkt.

I folkemøte 3 registrerte jeg kun tre innspill fra deltakerne interestholders, shareholders og statusholders. Den ene grunneieren poengterte til og med at vedkommende ikke var blitt invitert til møtet. Dette kan indikere poenget om at aktørene som ønsker å delta i planprosesser selv må følge med og være en aktiv deltaker. I tillegg er ikke annonsering av planoppstart en tilstrekkelig metode for å få folk til å delta i beslutningsprosesser (Sandkjær Hanssen 2015). Agger (2011) viser til at majoriteten av forskning på innbygger deltakelse henvender seg til de aktive innbyggerne. Det er derimot få studier som undersøker deltakere som er interessert i å medvirke men som ikke har kapasitet, eller de som har kapasitet men er uengasjert. På bakgrunn av dette finner jeg det legitimt å stille spørsmålet om hvorfor det i dette tilfellet er så få som velger å engasjere seg og komme med innspill? En forklaring kan ligge i Agger (2011) sitt skille mellom aktive og uengasjerte deltakere. De uengasjerte deltakerne har ressursene for å medvirke, men velger å ikke gjøre det. Grunnene til dette kan være at de er uinteressert, prioriterer andre aktiviteter, eller er fornøyd med at politiske

representanter eller planleggere ivaretar deres interesser. På en annen side hevder hun at det har blitt skapt en oppfatning av at innbyggerne er en homogen gruppe mennesker med masse tid til overs, de behersker et teknisk språk og innehar spesifikke ferdigheter. Hvis det ikke reflekteres over hvordan nå ut til ulike grupper mennesker, vil muligens resultatet bli at få aktive innbyggere blir inkludert og mange flere blir ekskludert fra prosessen. Konklusjonen hennes er å ha en skreddersydd plan for deltakelse ved å anvende ulike tilnærminger til forskjellige innbyggere, og i tillegg varierte metoder av medvirkning i en og samme prosess. Denne oppfatningen er helt i tråd med hva veilederen for medvirkning i planlegging anbefaler. Her vises det til å legge inn fleksibilitet i bruk av metoder og gi rom for kreativitet og muligheter i prosessen.

## **6.4 Oppsummering**

I dette kapitlet har jeg forsøkt å besvare det første forskningsspørsmålet mitt som omhandler hvordan de ulike aktørene i denne studien opplevde medvirkningsopplegget for Nordbyen. Ved å legge frem sitater fra intervjuene har jeg forsøkt å vise hvordan medvirkningen ble oppfattet i praksis i denne planprosessen. For å etterstrebe etikk i forskning og anonymitet, har aktørene blitt klassifisert som forskjellige typer av stakeholders (berørte). Stakeholders begreper er også med på å vise informantenes identitet i denne planprosessen. Videre har jeg forsøkt å plassere aktørene inn i deltakelsesstigen ut i fra hvor mye potensiell innflytelse de opplever å ha innenfor de rammene de er gitt for å kunne medvirke. I denne planprosessen har det vært 3 typer modeller for deltakelse som beveger seg utover tradisjonelt regulativ planlegging – som ifølge Healy, Albrechts og Hillier (sitert i Nyseth 2015) er for statisk og lite fleksibel i forhold til byenes dynamiske utvikling. Slike kreative planleggingsbefaringer er en form for deltakelse under dialog som ikke er lovpålagt, men sterkt anbefalt i forarbeidet til Plan- og bygningsloven av 2008. Avslutningsvis er folkemøtemodellen for medvirkning også et av tiltakene for Nordbyplanen. Folkemøtemodellen besvarer også det andre forskningsspørsmålet mitt- hvem som medvirker og hva deres innspill er. Folkemøter betegnes (i likhet med eksperimentell planlegging) som en form for dialog. I det siste underkapitlet har jeg sammenfattet hvor mange som kom med innspill, kategorisert de ved hjelp av Schmitter (2002) og analysert kvaliteten på dialogen som ble ført mellom aktørene og statusholders (beslutningstakerne).



## 7. Medvirkning i en planprosess

Utgangspunktet for det siste analysekapitlet bunner i deltakelsesformene til Arnstein (1969), der potensiell innflytelse i en planprosess blir kategorisert ved hjelp av åtte nivåer av deltakelsesformer. Medvirkning er også sentral i plan – og bygningslovens kapittel 5, der det forstås som enkeltpersoner eller gruppers rett til å delta i, og påvirke utredninger eller i prosesser med berørte parter. Med utgangspunkt i teori og forskning på feltet anså jeg det som interessant å undersøke hvorfor informantene i denne studien syns medvirkning er viktig. Jeg vil her forsøke å svare på det siste forskningsspørsmålet mitt: «Hvilken funksjon har medvirkning i en planprosess?»

### 7.1 Bakgrunnen for å iverksette medvirkning

Kommunal – og moderniseringsministeren Jan Tore Sanner viser til at regjeringen ønsker å legge vekt på lokaldemokratiet, der innbyggernes mulighet for deltakelse og innflytelse står sentralt. Han hevder at «likeverdige, kunnskapsbaserte og aktive planprosesser kan sikre innflytelse og bidra til en god utvikling av attraktive lokalsamfunn» (Kommunal-og moderniseringsdepartementet 2014:7). Plan-og bygningsloven fastsetter at det *skal* legges til rette for medvirkning i planprosesser som ivaretar viktige fellesverdier og gode levevilkår, sett i lys av fellesbestemmelsene for plandelen og byggesaksdelen §1-1, der rammen er en bærekraftig utvikling for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Medvirkning representerer den sosiale dimensjonen av bærekraftig utvikling og står frem som et viktig demokratisk prinsipp i planlegging.

Hvorfor er det viktig å legge til rette for god medvirkning i en planprosess? Først og fremst ved å etterstrebe en kompakt byutvikling blir grensene mellom privat og offentlig rom stadig mer flytende, og det oppstår dermed også flere berørte aktører. Kommunal – og moderniseringsdepartementet (2014) viser til at det er særlig fire forhold som støtter opp om betydningen av medvirkning i et planarbeid:

- Kvalitet i plan-og beslutningsgrunnlaget
- Mangfold i samfunnet
- Eierskap og stedsidentitet
- Gjensidig læring og demokratiutvikling

Med kvalitet i plan-og beslutningsgrunnlaget vises det til at samfunnsutviklingen er kompleks og at det ikke finnes noe entydig løsning, men at en bred, aktiv involvering og samarbeid kan bidra til å få frem et helhetlig kunnskapsgrunnlag og dermed også utviklingsbehov og muligheter. Eksempelvis kan lokalkunnskap komplementere ekspertkunnskap (basert på statistikk og utredninger). Lokalbefolkningens praktiske erfaring og kunnskapen de besitter som medlem i et lokalsamfunn, kan føre til nye aspekter ved planleggingen. Ved hensiktsmessig anvendelse kan allmennhetens kunnskap, historieforståelse og engasjement vise seg å være en ressurs i den lokale planleggingen.

Mangfold i samfunnet forstås som variert og sammensatt, men et helhetlig og flersidig kunnskapsgrunnlag vurderes som viktig i samfunn med aktørmangfold. Det er en anerkjent rettighet i det norske samfunnet å kunne bruke offentlige rom for eksempel, uavhengig av alder, etnisk opprinnelse, religion og funksjonsevne. Et stadig høyere utdanningsnivå og økt sosial mobilitet, er også en påvirkningsfaktor til forventningene til deltakelse i planprosesser.

Eierskap og stedsidentitet sees i sammenheng med åpne planprosesser som kan være en velegnet måte å motivere folk flest i politikk og planlegging på en mer forpliktende måte. Ved å ha en aktiv involvering av lokalsamfunnet kan også stimulere til en bredere og mer engasjert medvirkning i eget nærområde. Samtidig kan det skape nettverksbygging, felles identitet og tilhørighet mellom ulike aktører. Disse faktorene kan bidra til å sikre aksept, engasjement og eierskap fra lokale aktører, og på denne måten skape mer tid og ressurser til de neste fasene i planprosessen.

Det siste forholdet som støtter opp om medvirkning i en planprosess er gjensidig læring og demokratiutvikling. Her siktes det til at det anses som viktig å få med flest mulig folk i medvirkningsprosesser. Det som umiddelbart gjør seg gjeldende her er at å bringe mange ulike grupper sammen tilrettelegger for at nye ideer skapes, de lærer av hverandre og premissene i planen utvikles. Tilslutt styrker medvirkningsprosessen kompetansen om demokrati og viktigheten ved å delta hos det enkelte individ, som i sin tur er med på å fremme åpne og levende lokalsamfunn (Kommunal-og moderniseringsdepartementet 2014).

Falleth og Sandkjær Hanssen (2013) poengterer at i Norge så er det kommunene (lokaldemokratiet) som har ansvaret for kommuneplanlegging, områdereguleringer og detaljreguleringer. Kravene om deltakelse skal sikres for at planleggingsprosessene skal ha

demokratisk legitimitet. Lokalbefolkningens deltakelse kan imøtekommes enten via indirekte deltakelse, det vil si at innbyggerne velger representanter til kommune -eller bystyrene, som igjen styrer planleggingen ved å være endelig beslutningsmyndighet. I tillegg kan kravet om deltakelse imøtekommes ved at innbyggerne deltar direkte i planprosesser eller beslutningsprosesser, for eksempel gjennom høringer, folkemøter eller borgerpanel. Det er altså den direkte deltakelsen – medvirkning som har størst fokus i planfaget.

Falleth og Sandkjær Hanssen (2013) presiserer at en overordnet hensikt med medvirkning ofte er å skape en balansert utvikling av private interesser (kortsiktige perspektiver) opp mot samfunnets kollektive interesser (langsiktige utviklingsperspektiver). De hevder at medvirkning ikke nødvendigvis fjerner interessekonflikter, men kan bidra til at flest mulige hensyn ivaretas. Selv om aksepten for medvirkning er stor, viser det seg imidlertid at deltakelse fra innbyggerne ofte kan skape spenninger til det representative demokratiet. De folkevalgte forsamlingene – Storting, fylkesting, kommunestyre, bystyre- troner på toppen med endelig vedtaksmyndighet. På en annen side kan direkte deltakelse fra lokale aktører bli sett på som i Falleth og Sandkjær Hanssen (2013) sin forståelse, en måte å *binde opp* politikerne på, som gjør at beslutningene tas på andre premisser enn det som var tiltenkt at de skulle fremme. Det skapes dermed en diskusjon om deltakelsesformer som for eksempel folkeavstemninger, aksjoner, høringer og direkte kontakt med politikerne – ofte betegnet som lobbyisme. Avslutningsvis sier de at kritikken ofte går ut på at slike typer deltakelse er unødvendig, fordi praksis viser at det bare er de ressurssterke innbyggerne som møter opp, og at resultatet blir en «uryddig» prosess. De sikter derimot til at vi må likevel være åpne for at demokratiargumentene for å sikre deltakelse i reguleringsprosesser står sterkt og har en hensikt.

## **7.2 Aktørenes formening om medvirkning**

Ved at prinsippet om medvirkning er nedfelt som en formell deltakelsesrettighet og forstås som et viktig element i en stadig mer kompleks verden, skal jeg nå se nærmere på informantenes forståelse og kategorisering av medvirkning i områdeplanen for Nordbyen. Prosjektlederen/statusholders kategoriserer medvirkning på følgende måte:

*Jeg legger i begrepet medvirkning at.. At vi klarer å fremstille problemstillinger på en slik måte at folk kan være med å gi sitt syn på det. Og det er en egen utfordring. At vi klarer å kommunisere de rette*

*problemstillingene på en rett måte. Også tror jeg at medvirkning er rådgivende. Men jeg tror at det er kommunen som tar beslutningene til slutt, og da er det kommunestyret.*

Denne uttalelsen kan sees i lys av deltakelsesstigen til Arnstein (1969) og Sandkjær Hanssen (2015), der det øverste trinnet borgerkontroll og medstyring innebærer at berørte aktører har fått delegert beslutningsrett, sjelden forekommer i offentlig planlegging. Prosjektlederen følger opp med at de får mange verdifulle innspill underveis som er med på å forbedre planen. Det refereres så til boligpolitikken som var den forrige planen vedkommende var med på å utforme i Tromsø Kommune, der medvirkning og innspill fra boligbransjen var med på å kvalitetssikre planen. Håpet er at dette også blir tilfellet i Nordbyplanen. Videre vektlegges det at kommunestyret er siste instans og har det siste ordet og at det ikke er en folkeavstemning. Det kommer frem i intervjuet at især de som skal utforme og utbygge innenfor reguleringsplanens avgrensning, er viktige aktører å få med i prosessen slik at de tilegner seg kunnskap om hva byutvikling handler om, og gjennom det bli motivert til å gjøre gode prosjekter; at de skaper seg en følelse av at de «eier» planen så mye at de ikke finner på noe annet og avviker fra det planlagte. Det legges her vekt på at kommunen streber etter at de som skal iverksette byggingen ser sammenhengene og blir motivert til å gjennomføre det kommunestyret har bestemt. Begrunnelsene for denne bekymringen henger sammen med Børrud (2013) sine argumenter for at byggetiltakene i stor grad er definert av utbyggers økonomi og markedsforståelse, enn av offentlige planvedtak. Byplanleggingen blir med andre ord influert av privatiseringen av planleggingen, fordi private investorer og utviklere da er med å påvirke beslutningsprosessene.

I motsetning til private eiendomsaktører fremhever prosjektlederen at det er mange andre aktører (berørte) som de ikke tar med i betraktning:

Men det er også slik at vi hører mange stemmer som.. Som vi ikke kan bry oss, ikke sant? For det er, det er utrolig mange meninger. Jeg mener, ikke bry oss om, men som vi ikke kan høre på, som vi ikke kan si «ja, ja, nå sa du noe lurt, nå gjør vi det» for det er ikke, det er veldig mange ulike motstridende syn. Også tenker jeg at jeg er veldig glad i å ta diskusjonene før man tar beslutningene, og ikke etterpå og dess mer som blir diskutert, dess bedre. Det er også kjempeviktig. Tromsø har jo en tendens til å diskutere først når det skal bygges (latter).

Dette kan sees i sammenheng med Schmitter (2002) som hevder at noen vil alltid måtte vike for sterkere krefter, selv om alle de ulike berørte interessentene (stakeholders) har legitimitet til å delta i beslutningsprosesser. Rundt spørsmålet om hvordan innspillene blir vektlagt,



svarer informanten at de blir tatt med som en diskusjon, men at dersom det kommer en stemme som sier at «jeg liker ikke høye hus», så er ikke medvirkning ensbetydende med at det ikke blir høye bygninger. Medvirkning forstås her som å høre alle de ulike «stemmene» og så gjøre en helhetlig vurdering av hva som er rett for byen. Det nevnes også her at Tromsø har boligmangel og at et sted må det bygges. Jamfør plan-og bygningslovens § 1-1 om en bærekraftig utvikling, anses den som så viktig at den trekkes frem som hovedformålet med planleggingen i dag. På bakgrunn av dette etterstrebes det å bygge kompakt og i nærhet til fasiliteter, jobb, kollektivtilbud osv., slik det er skissert for Nordbyen. Videre beretter informanten at de ikke lukker ørene når folk kommer med motforestillinger mot høye hus for det er en stor del av diskusjonen, men de er ute etter den *faglige* begrunnelsen for det. Med faglig begrunnelse trekker aktøren frem noen eksempler her; om noen mister utsikt, om det legges skygge på viktige uterom, konkurrerer bygget med ishavskatedralen eller om det skaper mer vind. Altså prosjektlederen mener at det må skapes en begrunnelse for det, og ikke bare et følelsesmessig utbrudd om å mislike høye bygninger. Denne holdningen kan tolkes som å være på linje med det Sandkjær Hanssen (2015) beskriver som NIMBY (not in my backyard) -synspunkter i den offentlige debatt, som dreier seg om kategoriseringen av innbyggernes medvirkning som noe følelsesmessig og personlig. I denne sammenheng avslutter informanten med å si at det legges til rette for mye volum og høyder i Nordbyen, men ikke for mye i forhold til alle faktorene som drar det hele ned, så det gjelder å finne en balansegang.

Rundt spørsmålet om hva som kan kjennetegne en god prosess og hvordan aktøren kategoriserer medvirkning, svarer shareholderen i denne oppgaven slik:

*At grunneierne får reell medvirkning ved å inviteres tidlig nok inn i prosessen, og involveres i tilstrekkelig grad gjennom prosessen. Videre at kommunen tar de innspill som kommer til seriøs vurdering, og gjør tilpasninger til disse i tilstrekkelig grad. Videre at kommunen også dels opptrer som en tilrettelegger for samarbeid mellom grunneierne, og tar initiativ/er medspiller knyttet til nødvendige felles utredninger.*

Shareholderen sitt synspunkt på medvirkning kan tolkes som at forslagsstiller må strekke seg lengre enn minstekravene (trinn 1 og 2 på deltakelsesstigen), som det i denne planprosessen ble gjort ved at folkemøter (se kapittel 6.3) var en metode for medvirkning. Denne uttalelsen kan sees i sammenheng med Holsen (2000, sitert i Falleth og Sandkjær Hanssen 2013:191) sin formening om at intensjonene bak medvirkningskravene i PBL har vært å sikre en form

for direkte deltakelse i planprosessen, men det blir derimot ikke gitt noen garanti for å få sitt syn gjennom. Medvirkning skal ikke erstatte det representative demokratiet, men bli sett på som en form for merdemokrati. De folkevalgte er med andre ord de som vedtar alle reguleringsplaner og kommuneplaner, men direkte deltakelse og offentlighet er fastsatt av kapittel 5 i Plan-og bygningsloven, og på denne måten pålagt i planleggingen. Hvorvidt det blir tilrettelagt for et godt samarbeid videre mellom grunneierne og kommunen gjenstår å se i det fremtidige arbeidet med reguleringsplanen for Nordbyen.

På spørsmål om hva medvirkning kan bidra med i arbeidet med en reguleringsplan, sier shareholderen følgende:

*Å få en plan som er realistisk mht gjennomføring, ved at kommunens oppgave om å skape god byutvikling på best mulig vis kan realitetsorienteres/samordnes med grunneiernes behov for en plan som er attraktiv med tanke på realisering. Det er sikkert ting som kunne vært gjort enda bedre, men jeg har ikke noe spesielt å påpeke foreløpig. Det skal også nevnes at et endelig forslag til områdeplan ikke foreligger enda, så jeg vet ikke om sluttresultatet blir like bra som prosessen har vært så langt.*

Dette er i tråd med Sandkjær Hanssen (2015) sin forskning på medvirkning, som viser at utbyggere, plansjef og politikere anser *grunneiere/shareholders* som viktig å samarbeide med og å få innspill fra i reguleringsprosesser. Kontakten med kommunale aktører anses som det primære. Hovedinntrykket fra intervjuet, hva tidligere forskning viser og hva prosjektlederen forteller, er at grunneierne er de som anses som å få de største endringene av de ulike stakeholders (berørte) og er nøkkelaktører i prosjekter. Børrud (2012) forklarer dette med å vise til *grunnrenteavviket*, som oppstår mellom eiendommens nåverdi og en potensiell verdi dersom eiendommen får en høyere og bedre utnyttelse ved en reguleringsendring. På bakgrunn av dette er ofte ønsket til profesjonelle utbyggere å kjøpe opp eiendommene til grunneierne før de selv forstår den potensielle verdien som området besitter. Det nevnes videre fra shareholderen at den største mangelen per i dag er at det ikke er inngått noe forpliktende samarbeidsavtaler mellom grunneierne, noe som aktøren hevder kan bli gjenstand for problemer i tilknytning til å realisere området på en god og hensiktsmessig måte.

Denne problematiseringen bringer avhandlingen videre mot *spaceholders* kategorisering av medvirkningens betydning. Forskning (Sandkjær Hanssen mfl 2015) viser en tendens til at innspill fra lokalsamfunnsaktører er det som *færrest* oppgir å være viktig for utfallet av

reguleringsplanprosesser. For eksempel bare 14 prosent av lokalpolitikere i studien til Sandkjær Hanssen mfl. (2015) oppgir at innspill fra lokalbefolkningen er viktig for utfallet av reguleringsplaner. Hovedinntrykket fra lokalsamfunnsaktørene er at de opplever altså sjelden at innspill og medvirkning i en planprosess kan bidra til vesentlige endringer på sluttresultatene. I denne studien svarer informanten rundt spørsmålet om medvirkning at:

*Ja jeg mener det er jo en vits at det er med. At det er et lovverk som sier at man må si ifra. Det er det jo en vits i. Men jeg vet ikke om jeg føler det er en praktisk betydning.*

Dette kan bli sett i lys av prosjektlederen sin uttalelse om at byrådet tar slike innspill med som en diskusjon innad, men at aktørene som medvirker må ha belegg for å komme med disse innspillene, herunder den faglige begrunnelsen. Videre fastsetter prosjektlederen at grunneierne og utviklerne gir et litt annet perspektiv enn å være beboer, fordi planlegging for vedkommende handler om å «gjøre det klart for at folk skal gjennomføre det og gjøre det, og da er grunneierne sinnsykt viktige her».

Lengre ut i intervjuet forteller spaceholderen om at de (beboerne) ble innkalt til et møte der blant annet trafikkløsning i Nordbyen ble tatt opp. Det ble lagt frem ulike forslag og beboerne fikk da komme med innspill til hvilken løsning de synes var best. Aktøren opplevde situasjonen som veldig vanskelig fordi informanten satt med følelsen av å ikke ha lik tilgang til nødvendig informasjon, for å kunne ivareta sine interesser eller komme med sine meninger. Vedkommende nevnte at forutsetningene for å kunne si noe om trafikkplanen for Nordbyen<sup>26</sup> krever en type ekspertkunnskap som beboerne ikke har. Dette være seg trafikkmengden per døgn for gående, syklist og kjøretøy, konsentrasjonsnivået for Co2 utslipp og hvilke tiltak eller alternativer som viser best avvikling av trafikk i området. Å komme med innspill på slike problemstillinger mente informanten var en utfordring fordi det var så mange ukjente faktorer de ikke kjente til.

Avslutningsvis forteller aktøren at de (kommunen) overholder kravene til medvirkning, men inntrykket er at prosessen går alt for fort frem og informanten skulle gjerne ønske at de hadde kalt inn til flere møter for de som bor i området. I tillegg føler informanten en avstand til at grunneierne har en representant, men at vedkommende er en utvikler og at det kan skape en

---

<sup>26</sup> Konsekvensutredning for trafikk Nordbyen (KU Trafikk)

interessekonflikt i forhold til beboerne. Spaceholderen uttrykker en bekymring rundt om det er hensiktsmessig å delta på disse møtene og følge med i planprosessen, eller om de bare gir kommunen et «skalkeskjul» for å ha belegg til å si at de har hatt et godt samarbeid med aktørene i området. Dette utsagnet tolker jeg i tråd med det første trinnet i Arnstein (1969) sin deltakelsesstige, der maktinnhaverne styrer utfallet i form av å manipulere, belære og overtale innbyggerne i sin favør. Hun hevder her at deltakerne sitter uten tilstrekkelig informasjon og at maktinnhaverne har en skjult agenda, og kan manipulere prosessen slik at de har et «skalkeskjul» for at den lovpålagte «medvirkningen» har funnet sted (Arnstein 1969:218).

De to aktørene som kategoriseres som interestholders og demonstrerer bevissthet rundt gamlebyen Skansen sitter igjen med følelsen av en symbolsk medvirkning, der deres stemmer ikke blir tatt helt med i diskusjonen om Nordbyplanen. Til tross for dette jobber de stadig med å få satt gamlebyen på dagsorden, og de ønsker at kommunen skal ansette en egen prosjektleder for gamlebyen:

*(...) Og det kan godt hende da at selve organiseringa av, hvis det blir et gamlebyprosjekt, så må man jo se på da om det skal reorganiseres. Det viktige for meg, det er at noen setter seg i førersetet og tar tak, sånn at det blir noe av. For at jeg tror at jeg og [den andre interestholderen] kan snakke om gamlebyprosjektet på inn- og utpust i tjuer år uten at det skjer noe. Så vi må få noen viktige folk til å skjønne at det her er viktig. Og det er jo en jobb i seg selv.*

Den andre interestholderen følger opp med at selv om de primært jobber for å ivareta og utvikle dette området (gamlebyen), så har de ingen motforestillinger til at det tenkes og bygges nytt og moderne i områder utenfor. Det nevnes at transformasjonen av Nordbyen kan bindes sammen med byens historiske sentrum, og faktisk bygges ganske nært inntil med spennende overganger gjennom å inspireres av gode løsninger fra blant annet Danmark, der de har klart å integrere ny bebyggelse i gamle bygningsmiljøer. Informanten påpeker at de har uttrykket for kommunen at de gjerne ville bidra med informasjon om det er ønskelig, og at de ser frem til eventuelle nye runder med innspill. Aktøren trekker frem at det er viktig å tenke nytt og spennende i forhold til å utvikle nye, attraktive byrom for hele byens befolkning. I forhold til hensynet som bør tas i forhold til å bevare kulturminner uttrykker aktøren seg slik:

*(...) Og jeg tror at alle ser at de tre små trehusene, som er de eneste bygningene på verftstomta som blir bevart, ikke er store nok til å ivareta i beste fall en fjerdedel av alt det verdifulle kulturminnet fra Skipsverftet. Så derfor hadde vi gjerne ønsket at disse fire selskapene kunne tenke litt også på verftstomta. Selv om det strengt tatt ligger utenfor oppgaven.*

I planprogrammet (nr. 1846) for Nordbyen er et av målene og visjonene at planarbeidet skal legge til rette for helhetlig og klimavennlig byutvikling, med en funksjonsblanding av en rekke programmer som skal koordineres. Uterom og kulturminner er her nevnt, så det blir spennende å følge med på hvordan byutviklingen skal konkretiseres nærmere når et endelig forslag til områdeplanen foreligger.

Den siste interessholderen i denne studien er aktøren fra bydelsrådet og velforeningen som i tillegg er beboer i området. Aktøren har vært et bindeledd mellom kommunen og beboerne i området, og på bakgrunn av dette synes vedkommende at det er viktig at prosjektlederen får høre alle eventuelle innvendinger som skal komme på møtene. Disse møtene har fungert som et spesielt fora hvor alle kan «luften» sine ideer og skaper i sin tur relasjoner mellom beboere som det ellers ikke har vært tidligere. Interessholderen uttrykker sin mening om at ringvirkningene av reguleringsplanen for Nordbyen, har satt i gang en tankeprosess og en refleksjon hos naboene, noe som kan være bra for bydelen. Representanten fra bydelsrådet/velforeningen sier at de har valgt å spisse budskapet deres mot kjerneinteresser i området; hovedsakelig uterom og trygg transport for særlig barn og unge og skape eierskap til området gjennom historien. I samtalen rundt inntrykket av hvordan innspillene de har kommet med har blitt tatt imot av kommunen, forteller aktøren at de har foreslått en lysbro for gående og syklende både som et praktisk element og som dekor. Beboerne har også kommet med innspill om en dam og blomsterbed, og refererer til at det tidligere har vært en ganske fin park i området. I samtalen rundt transformasjonen og medvirkning sier aktøren følgende:

*(...) Ja, jeg tenker på kommunen, fordi de er på tilbudssida hele tida, og vil gjerne informere mest mulig. Så er det opp til deg om du vil ta innover der det, og konsumere det og da gi en feedback. Ja, det kan jo dette prosjektet bevitne da, eller altså, enten bekrefte eller avkrefte. Om det er, om alle de ressursene som spesielt jeg legger i dette, om det betaler seg etterpå i form av at de har hørt på meg eller ikke. Og nå kan det hende at det blir en slags delbetaling. Men alt mer enn ingenting.*

I samsvar med Annika Agger mfl. (2012) sin kategorisering av innbyggere i aktive og uengasjerte deltakere, vil jeg her tolke interessholderen som en blanding mellom ekspert og sosial entreprenør innenfor den aktive befolkningen. Med ekspert menes her som en representant for en lokal organisasjon (bydelsråd/velforening) som forsøker å få innpass i forhandlingsprosesser mellom myndighetene og andre typer eksperter fra private eller frivillige organisasjoner. Med sosial entreprenør forstås aktøren som en som ser behovene og mulighetene i lokalsamfunnet, rekrutterer og motiverer andre aktører og på denne måten

bygger opp nettverk og sosial kapital. Generelt er de aktive innbyggerne i besittelse av både relasjonelle ressurser og kunnskaps ressurser, og har tid til rådighet for å få gjennomslag for det de brenner for. Interestholderen forstås i denne sammenheng som en ressurs i planprosessen, ved at vedkommende aktivt gikk inn i prosjektet og mobiliserte andre stakeholders og i tillegg har eierskap til Nordbyen som boområde.

### **7.3 Oppsummering**

Vurdert ut ifra analysen av hva informantene fortalte meg om funksjonen til medvirkning i en planprosess, ønsker jeg å oppsummere med følgende:

*Statusholderen* ser på medvirkning som en rådgivende prosess, som må bunne i en faglig begrunnelse for å ha gjennomslagskraft. *Shareholderen* setter fokus på en plan som er realistisk nok til å kunne gjennomføres, der dialogen med grunneierne er en viktig forutsetning for at prosessen skal gå fremover. *Spaceholderen* ser på Plan-og bygningsloven som et viktig styringsverktøy for demokratiske prinsipper, men er usikker på om medvirkning har betydning i praksis. De to *interestholders* med interesse for gamlebyen Skansen ser på medvirkning i denne planprosessen som symbolsk, men fortsetter å skape bevissthet omkring området for å få det på dagsorden. *Interestholderen* fra bydelsrådet/velforeningen har også en formening om medvirkning som et demokratisk prinsipp, og er spent på om ressursene vedkommende har lagt i denne planen får gjennomslagskraft.

## 8. Avslutning

### 8.1 Oppgavens ramme

Denne oppgavens hovedanliggende har vært å undersøke hvordan medvirkning har utfoldet seg i planprosessen for reguleringen av Nordbyen. Jeg har søkt å forklare hvordan berørte aktører innad i prosessen opplever og fortolker medvirkning innenfor rammen de er gitt av Plan- og bygningsloven. Oppgaven er rettet mot medvirkningsprosesser i kompakt byutvikling innenfor disiplinen samfunnsplanlegging. Denne oppgaven har søkt å besvare problemstillingen *Hvordan har medvirkning artet seg fra ulike aktørers perspektiv i områdereguleringsplanen for Nordbyen?* De analytiske redskapene som er blitt benyttet for å koble den aktive datakonstruksjonen til teoriene er Arnstein (1969), Sandkjær Hanssen (2015), Schmitter (2002) og Nyseth og Kristiansen (2013). Det første forskningsspørsmålet: *Hvordan var medvirkningsopplegget organisert* ble undersøkt i kapittel 6, og her anvendte jeg deltakelsesstigen for å klassifisere aktørenes formening om grad av medvirkning i planprosessen. Aktørenes identitet ble vist gjennom Schmitters (2002) holders begrep og den eksperimentelle planteorien ble brukt for å beskrive de tre arrangementene som jeg har betegnet som kreativ byutvikling. Det andre forskningsspørsmålet: *Hvilke aktører er det som medvirker og hva er deres innspill* ble også undersøkt i kapittel 6, som en del av medvirkningsopplegget. Folkemøtemodellen som medvirkningstiltak ble grafisk fremstilt for å skape et overblikk over identiteten til aktørene som kom med innspill, ved hjelp av teorien om stakeholders begreper. Det siste forskningsspørsmålet ble undersøkt i kapittel 7: *Hvilken funksjon har medvirkning i et planarbeid*. Først viste jeg til hvorfor det er viktig å legge til rette for god medvirkning i en planprosess, ved hjelp av veilederen for medvirkning og Falleth og Sandkjær Hanssen (2013) sine premisser for at planlegging skal følge demokratiske prinsipper. I siste del av kapitlet fikk jeg sett grundigere på informantenes forståelse og kategorisering av medvirkning i områdeplanen for Nordbyen. Her drøftet jeg funnene mine i forhold til deltakelsesstigen og tidligere studier på medvirkning. Jeg tolker i min analyse at teoriene er forklarende for funnene i oppgaven.

## 8.2 Medvirkningstiltakene for Nordbyen

Gjennom analysen i de foregående kapitlene vil jeg oppsummere med at måten Tromsø kommune har lagt til rette for økt deltakelse og innflytelse i områderegeringsplanen for Nordbyen, kan deles inn i 4 deler:

- Informasjon (oppstart med varslingsformer som brev og bruk av massemedier)
- Konsultasjon (høringer og utlegging av planen til offentlig ettersyn)
- Dialog (informasjonsmøter, folkemøter og spissede møter)
- Eksperimentell planlegging (utstilling og stands, byvandring og Nordbydagen)

Jeg har kommet frem til forståelsen av medvirkningsmodellen for Nordbyen gjennom fortellingene til informantene i denne studien og de åpne møtene jeg deltok på. Dette er sett i lys av planlegging gjennom Plan-og bygningslovens bestemmelser og en avgrensning ved hjelp av det teoretiske rammeverket jeg har operert innenfor. Min generelle hypotese i startfasen av denne studien var at Plan-og bygningslovens krav til medvirkning er for lite presisert, slik at det skaper rom for forslagsstiller i å enten kun sikre minstekravene eller inkludere et bredere spekter av medvirkningsformer. Denne analysen viser at kommunen har benyttet seg av medvirkningstiltak som kan sies å bevege seg utenfor minstekravene (kunngjøring og høring). Jeg vil med dette beskrive Nordbyens medvirkningsmodell som en *nyskapende prosess* med elementer fra eksperimentell planlegging, som supplerer den tradisjonelle medvirkningen. Dette viser seg særlig gjennom planleggingsbefaring som er et eksempel på god dialog ifølge Kommunal-og moderniseringsdepartementet (2014). Byvandringen, utendørs utstillingen rundt Tromsø skipsverft og Nordbydagen viser at kommunen har gjennomført medvirkningsformer som kan kategoriseres som utradisjonell. Hvorvidt det har skapt engasjement eller fått flere av lokalbefolkningen til å komme med innspill på folkemøtene, vil jeg basert på mine undersøkelser si- er begrenset. På en annen side er disse arrangementene også en form for uformell medvirkning, ved å skape engasjement omkring noe nytt og spennende med planprosessen. Dette kan være avgjørende for videre involvering i prosjektet og deres påvirkningsmuligheter i samfunnsstyringen til hvordan Nordbyen skal transformeres.

Ut i fra de tre folkemøtene jeg har analysert, finner jeg at 12 aktører kom med innspill på det første møtet, 5 aktører kom med innspill på det andre folkemøtet og 3 aktører kom med innspill på det siste møtet. Medvirkningen fra ulike stakeholders avtar ut i fra mine



observasjoner etter hvert folkemøte. Disse funnene viser at engasjementet rundt planprosessen om Nordbyen ikke har vært bemerkelsesverdig stor. Noe både spaceholderen (beboer), en av interestholders (talsperson) og statusholderen (prosjektlederen) bekreftet gjennom intervjuene jeg har analysert. Det viser seg at grunneierne er de som er viet mest oppmerksomhet til i denne fasen av prosjektet, som følge av at de blir direkte berørt av en reguleringsendring på sine eiendommer. Det er en forutsetning om et forpliktende samarbeid mellom kommunen og de faktiske eierne av området, for at prosjektet skal kunne realiseres.

Identiteten til hvem som kommer med innspill på folkemøtene tolker jeg også som interessante funn, da bare 2 aktører kan sies å falle innenfor kategorier som ikke betegnes som «aktive innbyggere» (Agger 2012). Disse aktørene var en stakeholder (berørt) og en spaceholder (beboer). Ellers i folkemøtene var det en overvekt av knowledgeholders, shareholders, interestholders og statusholders. Hva indikerer disse funnene? Hvorfor er det så få deltakere? Og hvorfor er det et mindretall av de som kan betegnes som «vanlige folk»? Dette mener jeg må sees i sammenheng med hvilket stadium prosessen befinner seg i. Områdeplanen er ikke vedtatt ennå, så det kan godt tenkes at aktørene ikke besitter nok kunnskap eller ikke har redskapene for å forstå visjonene og målsettingen for Nordbyen på nåværende tidspunkt. For å si det på en billedlig måte; når spaden settes i jorda, det er først da lokalbefolkningen kommer med reaksjoner- det er da de fysisk ser at visjonene ikke bare er en bred belysning av *mulige* løsninger for bydelens identitet som klimavennlig, smart og attraktiv. Engasjementet kan tolkes som å komme for seint i prosessen, da premissene allerede er lagt. Det tilslørte språket fra politikere (statusholders) og de høytflyvende visjonene fra arkitektteamene (knowledgeholders) i folkemøtene, kan tolkes som å være en medvirkende faktor til å skape avstand mellom *oss og dem*. På denne måten genereres et gap mellom representantene for demokratiet (indirekte) og medvirkning gjennom for eksempel folkemøter (direkte). Det er i samsvar med *full borgerkontroll* Arnstein (1969) beskriver som uopnåelig i en planprosess, fordi de folkevalgte er øverst i styringskjeden og vedtar planene. Hvis stakeholders involverer seg for seint i prosessen, er omfordelingen av makt vanskelig å få til, og dermed kan medvirkning oppleves som en frustrerende prosess for de maktesløse.

### 8.3 Skreddersydd medvirkning – en avrunding

Gjennom en analyse av forskningsspørsmålene i denne oppgaven, kan jeg si at medvirkningstiltakene i planprosessen beveger seg utover minstekravene (informasjon og konsultasjon)- ved metodepraksisene folkemøter, møter med en spisset forsamling og kreative planleggingsbefaringer. Engasjementet til å komme med innspill under folkemøtene var begrenset, noe jeg hevder kan være påvirket av mange forhold; hvordan folkemøtene ble arrangert, aktørsammensetningen, dualismen mellom myndighetene og lokale aktører, tiden avsatt til innspill, tilgang på lik og relevant informasjon, responsen og svarene fra beslutningstakerne som er begrenset til kjappe kommentarer. I tillegg kommer det faktum at annonsering av planoppstart i seg selv ikke bidrar til deltakelse.

På den annen side kan en folkelig deltakelse innenfor eksperimentell planlegging være et steg i retning av bredere former for deltakelse, ved å skape interesse og engasjement, som igjen kan bidra til en felles forståelse for utfordringer og mål mellom beslutningstakerne, myndighetene og stakeholders. Utfordringen ligger i at mye av innspill som kommer fram gjennom mer eksperimentelle deltakelsesformer, ikke kanaliseres inn i den formelle planprosessen. Det er fortsatt kommunestyret som er planmyndighet og som fatter endelige beslutninger. Innspill fra formelle høringsprosesser er heller ingen garanti for at de blir tatt hensyn til, men de er likevel i det minste en vurdering etter PBL, det er ikke innspill fra slik uformelle deltakelsesformer. Kapittel 6 i denne avhandlingen illustrerer denne problematikken, der aktørene er rangert i forhold til deres opplevelse av innflytelse i planprosessen. Ingen av de berørte i denne prosessen har en opplevelse av å nå det høyeste trinnet i stigen- *medstyring*.

Det er derimot ingen entydige svar på hva som betegnes som en god nok medvirkning, fordi opplegget for medvirkning må avveies mellom deltakere, grad av involvering og en effektiv planstyring. Medvirkning kan ta mange former og det finnes en rekke prinsipper og råd som kan være veiledende. Hvordan kan man da styre byutviklingen i et landskap der både planmyndighetene og eiendomsaktører sameksisterer i gjensidig avhengighet – samtidig som det gis rom for ytterligere stemmer? Om vi skulle tillate oss en spissformulering: Er medvirkningsprosesser bare et luftslott som i all sin prakt er stor, flott og imponerende, men som mangler noe vesentlig: et fundament? På den annen side, er dette virkelig en god grunn til å si at prinsippet om medvirkning ikke har gjennomslagskraft? Etter mitt synspunkt finnes det et annet argument som ikke kan overses, nemlig hvilket alternativ til å *ikke* medvirke sitter

man igjen med da? Demokratiet må med andre ord etterstrebes ved at innbyggerne selv deltar i utformingen av de politiske vedtakene og transformeres til ansvarlige samprodusenter av offentlig styring, i en tilpasset og skreddersydd medvirkningsprosess.

# Referanseliste

## Bøker

Andresen, Astri (1994): *Tromsø gjennom 1000 år: Handelsfolk og fiskebønder*. Tromsø: utgitt av Tromsø Kommune

Andersen, Svein S (1997): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget

Aarsæther, Nils, Eva Falleth, Torill Nyseth og Ronny Kristiansen (2012): *Utfordringer for norsk planlegging» I: Aarsæther, Nils, Eva Falleth, Torill Nyseth og Ronny Kristiansen (red.): Utfordringer for norsk planlegging, Kunnskap, bærekraft, demokrati*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget

Brinkmann, Svend og Lene Tanggaard (2012): *Kvalitative metoder. Empiri og teoriutvikling*. Oslo: Gyldendal norsk forlag

Børrud, Elin og August E. Røsnes (2016): *Prosjektbasert byutvikling. Mot en kvalitativ, prosjektrettet byplanlegging*. Bergen: Fagbokforlaget

Børrud, Elin (2013): «Planleggingen av en allerede planlagt by» I: Aarsæther, Nils, Eva Falleth, Torill Nyseth og Ronny Kristiansen (red.): *Utfordringer for norsk planlegging, Kunnskap, bærekraft, demokrati*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget

Falleth, Eva og Gro Sandkjær Hanssen (red.) (2013): «Medvirkning i planlegging» I: Aarsæther, Nils, Eva Falleth, Torill Nyseth og Ronny Kristiansen (red.): *Utfordringer for norsk planlegging, Kunnskap, bærekraft, demokrati*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget

Kristiansen, Ronny og Torill Nyseth (red.) (2013): «Eksperimentell planlegging» I: Aarsæther, Nils, Eva Falleth, Torill Nyseth og Ronny Kristiansen (red.): *Utfordringer for norsk planlegging, Kunnskap, bærekraft, demokrati*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget

Lynggaard, Kenneth (2012): «Dokumentanalyse» I: Brinkmann, Svend og Lene Tanggaard (red.): *Kvalitative metoder. Empiri og teoriutvikling*. Oslo: Gyldendal norsk forlag

Nyseth, Torill (red.) (2015): «Kan en eksperimentell tilnærming til planlegging være et redskap i kompakt byutvikling?» I: Sandkjær Hanssen, Gro, Hege Hofstad og Inger-Lise Saglie (red.): *Kompakt byutvikling*. Oslo: Universitetsforlaget

Sandkjær Hanssen, Gro (red.) (2015): «Medvirkning i planleggingen av den kompakte by – hvordan er praksis?» I: Sandkjær Hanssen, Gro, Hege Hofstad og Inger Lise Saglie (red.): *Kompakt byutvikling*. Oslo: Universitetsforlaget

Sager, Tore (2012): *Reviving critical planning theory: Dealing with pressure, neo-liberalism and responsibility in communicative planning theory*. RTPI Series (325 sider)

Sandkjær Hanssen, Gro, Hege Hofstad, Inger-Lise Saglie, Petter Næss og per Gunnar Røe (2015): «Hvorfor studere den kompakte byen?» I: Sandkjær Hanssen, Gro, Hege Hofstad og Inger-Lise Saglie (red.): *Kompakt byutvikling*. Oslo: Universitetsforlaget

Tjora, Aksel (2012): «Kvalitet i kvalitativ forskning». Kapittel 7 i Tjora, Aksel: *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal. Side 201-217 (17 sider)

## **Artikler**

Arnstein, Sherry R. (1969): «A ladder of Citizen participation» *Journal of the American Institute of Planners* 35:4, 216-224

Annika Agger (2012): «Towards tailor-made participation: how to involve different types of citizens in participatory governance» *Town planning review*, volume 83, issue 1, 30-45

Flyvbjerg, Bent (2012): «Bringing power to planning research: One researchers praxis story», *Kapittel 15 I: Fainstein og Campbell*, 292-314

Fung, Archon (2004): «Deliberation's darker side: six questions for Iris Marion Young and Jane Mansbridge», *National civic review*, Winter 47-54

Huxley, Margo and Oren Yiftachel (2000): «New paradigm or old myopia? Unsettling the communicative turn in planning theory». *Journal of planning education and research* 19(4), 333-342

Innes, Judith and David Booher (2004): «Reframing public participation: Strategies for the 21st century». *Planning theory and practice* 5:4, 419-436

Innes, Judith and David Booher (2014): «A turning point for planning theory? Overcoming dividing discourses». *Planning theory* vol. 12(2), 195-213

Fainstein, Susan and Scott Campbell (2012): «Introduction. The structure and debates of planning theory» I: Fainstein/Campbell: Readings in planning theory, 1-20

Falleth, Eva, Gro Sandkjær Hanssen og Inger Lise Saglie (2010): «Challenges to democracy in marked-oriented urban planning in Norway». *European planning studies* 18(5), 737-753

Friedmann, John (1998): «Planning theory revisited». *European planning studies* 6(3):245-53

Nyseth, Torill, John Pløger og Trine Holm (2010): «Planning beyond the horizon: The Tromsø experiment». *Planning theory* 9(3): 223-247

## **Offentlige dokumenter**

Arktisk hovedstad Tromsø Pilot Nordbyen: Program for fase 2C

Mulighetsstudie/parallelloppdrag

Arktisk hovedstad Tromsø Pilot Nordbyen: utkast til program for parallelle oppdrag, Tromsø kommune

Gjennomføringsstrategier: v/Marianne Knapp, utbyggingstjenesten Tromsø Kommune

Konsekvensutredning: KU-Trafikk Nordbyen v/Tobias Lustig, Trafikkplanlegger Tromsø Kommune

Medvirkning i planlegging, veileder: Hvordan legge til rette for økt deltakelse og innflytelse i kommunal og regional planlegging etter plan – og bygningsloven. Ugitt av Kommunal og Moderiseringsdepartementet 2014

Norske arkitektkonkurranser 477, 2016: Nordbyen, Tromsø sentrum, utgitt av Norske arkitekters landsforbund på oppdrag av Tromsø Kommune

Områderegulering Nordbyen prosjektplan – Plan 1845

Områderegulering Nordbyen – Planprogram 1846

KU-Kulturhistorisk stedsanalyse etter DIVE-metoden 2016 v/Erling Steenstrup, rådgiver kulturminner og bygningsvern Tromsø Kommune

Tromsø museum – Universitetsmuseet: Inngrep og skader i festningsverket Skansen, oppdrag fra Riksantikvaren

## **Internettkilder**

Doffin: «Kunngjøring om konkurranse» (2016) <https://www.doffin.no/Notice/Details/2016-614554> [Lesedato 06.01.17]

Kurant: «Kurant nabolag» (2011) <http://kurant.cc/node/288> [Lesedato 24.04.17]

Norsk Polarinstitut: «Utstilling: Tromsø – Porten til ishavet» (2011) <http://www.npolar.no/no/nyheter/2011/2011-10-13-utstilling-tromso-porten-til-ishavet.html> [Lesedato 08.02.17]

Multiconsult «Mulighetsstudie» (2016) <http://www.multiconsult.no/tjenester/mulighetsstudie> [Lesedato 09.02.17]

Tromsø kommune: «Hvor går Tromsø? Del 1» (2011)

[http://www.tromso.kommune.no/getfile.php/2340634.1308.xdryptcdpa/DEL\\_1.pdf?force=1&3&](http://www.tromso.kommune.no/getfile.php/2340634.1308.xdryptcdpa/DEL_1.pdf?force=1&3&) [Lesedato 11.02.17]

Tromsø kommune: «Invitasjon Byvandring» (2015)

<http://img8.custompublish.com/getfile.php/3325723.1308.retfrwwdew/RG3+-+byvandring.pdf?return=www.tromso.kommune.no> [Lesedato 24.04.17]

Tromsø Kommune «Opplev Nordbyen» (2016)

<http://www.tromso.kommune.no/omraaderegulering-nordbyen-plan-nr-1846.361879.no.html>  
[Lesedato 22.06.16]

Regjeringen (a): «Veiledning om enkeltbestemmelsene for medvirkning i planlegging etter Plan-og bygningsloven»

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/medvirkning\\_veileder\\_juridisk.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/medvirkning_veileder_juridisk.pdf) [Lesedato 01.03.17]

Regjeringen (b): Tillegg til veileder «Medvirkning i planleggingen», kapittel 4: Noen aktuelle metoder og gode eksempler»

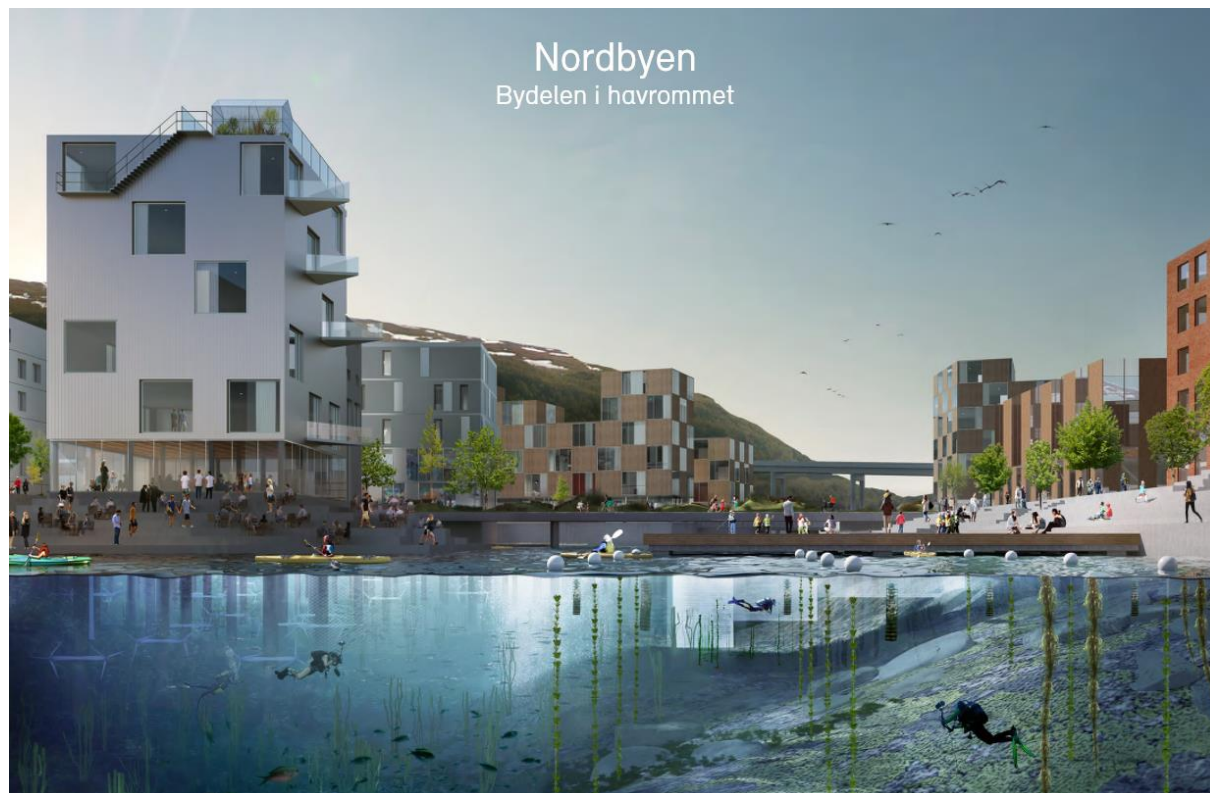
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/medvirkning\\_sveileder\\_metodenotat.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/medvirkning_sveileder_metodenotat.pdf) [Lesedato 24.04.17]

Høgskolen i Oslo og Akershus: «Evaluering av plan- og bygningsloven (EVAPLAN 2008):

Fungerer plandelen av loven 2008 etter intensjonene?» <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NIBR/Prosjekter/Evaluering-av-plan-og-bygningsloven-EVAPLAN-2008> [Lesedato 01.04.17]



# Vedlegg 1: MDH Arkitekter, Steinsvik arkitekter og Transborder Studio





## Vedlegg 2: Ghilardi + Hellsten arkitekter AS



# Vedlegg 3: Worksonland arkitektur og landskap



## Vedlegg 4: 70°N arkitektur + Lala Tøyen AS



3\_plan

Nordbyen •• Lala. + 70°N arkitektur  
juni 2016 •• med John Pløger & Anders Ofen (NINA)



## Vedlegg 5: Møtemomenter til observasjon

- Cirka antall fremmøtte
- Hvem er det som møter? Organisasjonstilhørighet, alder, kjønn, geografisk tilhørighet?
- Hvem tar ordet?
- Hvilke temaer blir diskutert?
- «Temperaturen» i møtet?
- Konflikttema?
- Utfallet av eventuelle konflikter?
- Hvordan kommer enighet til uttrykk?
- Etterspørres det mer kunnskap, og i tilfelle av hvem?
- Etterspørres mer eller andre former for medvirkning?

## Vedlegg 6: Generell intervjuguide

Intervjuguide med tematiske overskrifter og spørsmål. Intervjuguiden ble tilpasset hver av informantene.

### Proessen

- -Hvordan ble du involvert i denne prosessen?
- -Har du kunnskap om hvorfor prosjektet om Nordbyen ble startet opp?
- -Hvordan opplever du at medvirkningsopplegget i denne planprosessen har vært?
- Hvordan medvirkningstiltak ble anvendt?
- -Har det blitt tatt hensyn til lokal kunnskap i tilstrekkelig grad?
- Har det vært noen spesifikke forhandlingsmomenter?
- Hvordan er erfaringen med medvirkning fra andre prosesser?
- 

### Medvirkning

- Hva kjennetegner en god medvirkningsprosess?
- Hva mener du at medvirkning er?
- Hva kan medvirkning bidra til i arbeidet med en reguleringsplan?

### Formidling

- Har presentasjonene fra parallelloppdragene vært tydelig og forståelig for "folk flest"?
- Hva tenker du om Nordbyen og hvordan den bør transformeres?
- Har målene og visjonene for Nordbyen blitt lagt frem tydelig?
- Hvordan var folkemøtene lagt opp?
- Hvordan var oppmøtet fra lokalbefolkningen i folkemøtene?

### Oppsummering

- Oppsummere samtalen
- Er det noe du synes jeg har glemt å spørre om?
- Eller noe du ønsker å legge til?
- Takke for deltakelsen





## Vedlegg 7: Informasjonsskriv

Mitt navn er Jannicke Mortensen, og jeg er student ved masterprogrammet i samfunnsplanlegging og kulturforståelse ved Universitetet i Tromsø. Jeg er nå i gang med siste del av min masteroppgave. Temaet mitt for oppgaven er medvirkning med Nordbyens områderegeringsplan som case. I planområdet for Nordbyen står både Skansen og Skipsverftet som to viktige historiske steder i Tromsø, som nå skal transformeres til en moderne bydel i form av nye leiligheter, forretninger, hotell, restauranter og uteområder. Planavgrensningen strekker seg for øvrig fra Kystens Hus til Agnforsyninga. Jeg er interessert i å undersøke hvordan medvirkning i dette konkrete planprosjektet har utviklet seg gjennom ulike aktørers perspektiv, hvordan konsekvenser det får i den endelige reguleringsplanen og hvilken funksjon medvirkning har i et planarbeid.

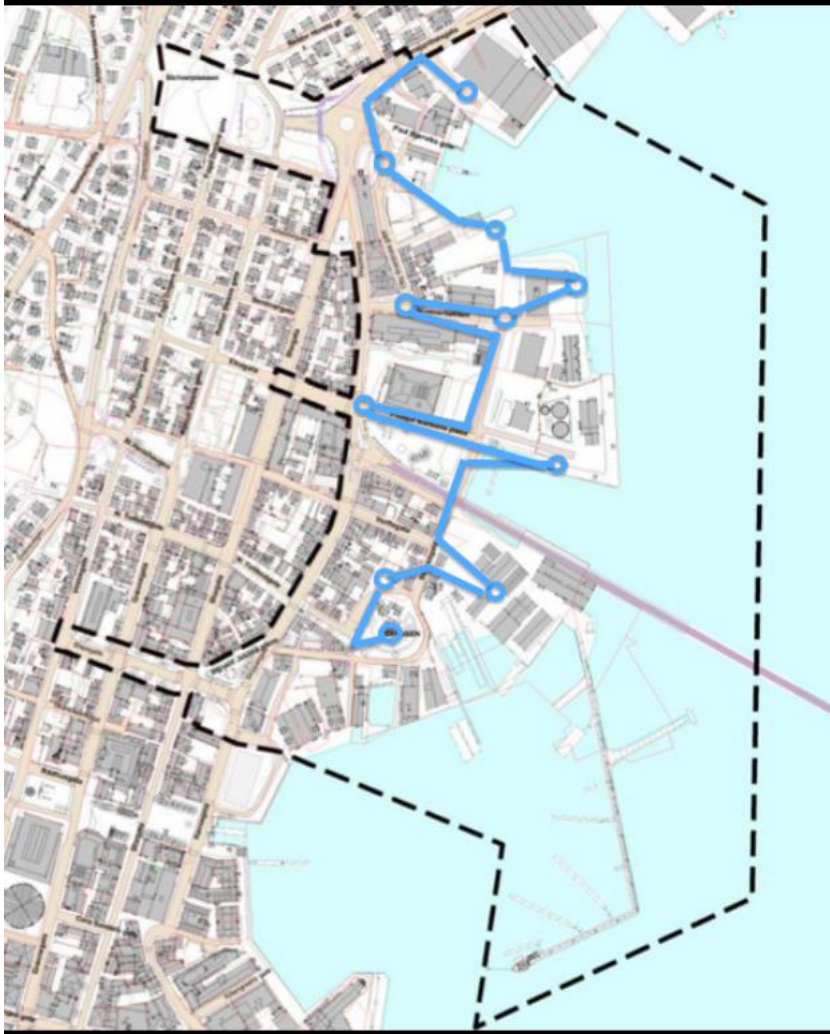
I mitt arbeid vil jeg benytte meg av intervju som metode. Her vil hovedfokuset være medvirkning belyst fra flere aktørers perspektiv. Det er helt frivillig å være med og deltakerne har mulighet til å trekke seg underveis uten å oppgi noen grunn. Dersom dette er tilfellet vil alle data om deltakerne bli slettet. Alle opplysningene som innhentes vil behandles konfidensielt, vil bli anonymisert og slettes når oppgaven er ferdigstilt innen utgangen av 2017. Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Jeg vil ta kontakt om ca. en ukes tid for å høre om det er av interesse å delta i mitt prosjekt.

Hvis det er noe dere vil spørre om, kan dere gjerne ta kontakt før den tid.

Vennlig hilsen  
Jannicke Mortensen  
Universitetet i Tromsø  
Tlf: 986 203 76  
jmo012@post.uit.no

## Vedlegg 8: Kart fra byvandringen i 2015



## Vedlegg 9: Verftshagen



## Vedlegg 10: Det ikoniske Skipsverftskiltet

