

Kritisk-alternative initiativ i norsk byplanlegging

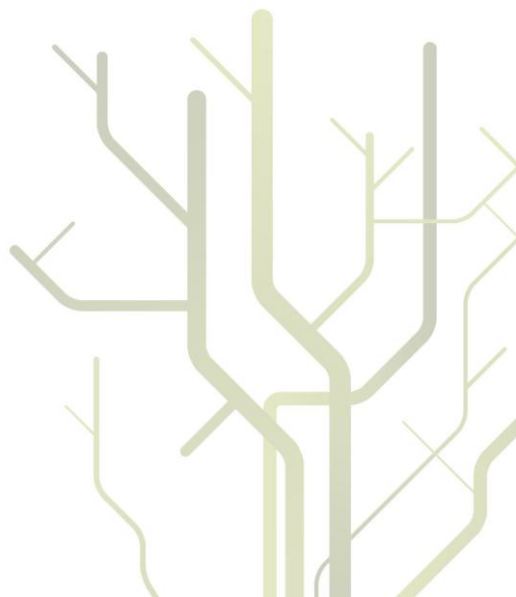
- En studie av Byutviklingens År i Tromsø og Nyhavna-Regjeringen i Trondheim



Ronny Kristiansen

Avhandling levert for graden
Philosophiae Doctor

Februar 2012



Kritisk-alternative initiativ i norsk byplanlegging

- En studie av Byutviklingens År i Tromsø og Nyhavna-Regjeringen i Trondheim

Avhandling for graden Philosophiae Doctor

Ronny Kristiansen

UNIVERSITETET I TROMSØ

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging

Februar 2012

FORORD

Det er både med lettelse og med noe vemod at dette forordet nå skrives, fire år etter at jeg startet arbeidet med denne avhandlingen. Det er selvsagt en lettelse å se at det var en ende på arbeidet, noe som ikke alltid var like umiddelbart lett å se underveis. Samtidig er det noe vemodig, da dette har vært fire spennende, interessante og lærerike år.

At punktum nå kan settes er det mange som har bidratt til. Først og fremst må jeg få takke alle mine informanter i Trondheim og Tromsø, som i en travel hverdag velvillig har stilt opp for meg og delt av sine kunnskaper og erfaringer. Uten dere hadde det ikke vært noen avhandling.

Oddny Sørensen på Byutviklingsavdelingen i Tromsø kommune skal ha en stor takk for å hjelpe meg med å finne frem i og kopiere dokumenter fra kommunens arkiver. Takk også til Vibeke Bårnes ved UB som alltid har gitt god oppfølging og service.

Jeg kom til Tromsø i 2004 for å begynne på masterstudiet i samfunnsplanlegging og kulturforståelse. I 2006 ble jeg selv en del av fagmiljøet ved daværende Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning, hvor jeg ble universitetsstipendiat i 2008. Jeg vil takke alle mine kollegaer og venner i dette miljøet for et utmerket sosialt miljø og et engasjerende og inkluderende fagmiljø. Jeg har lært så mye av dere alle sammen. Takk til Tone Huse, Synnøve Jenssen, Trine Holm, Toril Ringholm og Turid Moldenæs, som har vært kommentatorer når jeg har hatt fremlegg på forskningsseminarene, dere har gitt gode, grundige og viktige kommentarer. Tone og Trine har sammen med Eva S. Braaten, Ingrid M. Kielland, Knut Teppan Vik, Marianne Brekke og Brynhild Granås gitt meg artige “stipendiatstunder” på pauserommet og gode pep-talks når det har vært nødvendig. Tusen takk!

John Pløger ved Roskilde Universitet skal ha en stor takk for innsatsen som sluttleser av hele avhandlingen. Dine kritiske, konstruktive og presise innspill har løftet avhandlingen.

Jeg vil takke min bi-veileder, professor Nils Aarsæther, som har vært en engasjert og viktig faglig diskusjonspartner for meg, ikke bare i avhandlingsarbeidet, men i mitt akademiske virke som sådan. Min hovedveileder har vært professor Torill Nyseth. Du skal ha en spesielt stor takk for ditt engasjement, for din tro på meg og prosjektet og for stadige oppmuntringer. Jeg setter stor pris på alt arbeid du har lagt ned i veiledningen, dine alltid vesentlige innspill, kommentarer og konstruktive kritikk, samt de interessante diskusjonene vi har hatt disse årene.

Takk til pappa, mamma, Venke, Per, Geir og Evi for støtte og oppmuntring av alle slag underveis. Til Sindre og Stine som har akseptert at brodern i perioder har vært noe fjern disse fire årene. Sist, men ikke minst, tusen takk til min Annette som har hjulpet til med korrekturlesing og bidratt med viktige innspill, og som ikke minst har bidratt til å holde motet oppe, motivere og støtte meg. Uten deg hadde dette aldri gått.

Ronny Kristiansen
Tromsø, februar 2012.

INNHold

1	Introduksjon	1
1.1	Innledning	1
1.2	Uformelle deltagelsespraksiser og norsk byplanlegging	4
1.3	To kritisk-alternative initiativ i en norsk byplankontekst.....	6
1.4	Analytiske perspektiv, problemstillinger og forskningsdesign	9
1.5	Den videre gangen i avhandlingen	13
2	Byplanlegging, deltagelse og kritisk-alternative initiativ	15
2.1	Introduksjon.....	15
2.2	Norsk byutvikling og -planlegging i spennet mellom marked og deltagelse	15
2.3	Ikke-formelle initiativ og prosjekt i byplanlegging og -utvikling	27
3	Analytiske perspektiver	37
3.1	Introduksjon.....	37
3.2	Policy- og institusjonell endring: En kort gjennomgang	38
3.3	Argumentativ diskursanalyse og en analysemodell.....	39
3.4	Kontekst og institusjonell situasjon.....	45
3.5	Initiativ og etablert planpraksis: argumentativ og relasjonell dynamikk	49
3.6	Endringsidentifikasjon.....	60
3.7	Avrunding.....	62
4	Metodologiske og metodiske refleksjoner	63
4.1	Introduksjon til metodologi og metoderefleksjon	63
4.2	Sosialkonstruktivism, diskursanalyse og vitenskap.....	63
4.3	Kontekstuell kunnskapsproduksjon og case-studier.....	66
4.4	Spørsmålet om sannhet og kvalitet.....	71
4.5	Metoder og data	74
4.6	Avslutning	88
5	Byutvikling i Tromsø	89
5.1	Introduksjon.....	89
5.2	Introduksjon til Tromsø by	89
5.3	Byutvikling i Tromsø 1945-1980	90
5.4	Byutvikling i Tromsø 1990-2005: Miljø, spill og konflikt.....	91
5.5	Avslutning	105
6	Byutviklingens År: Etablering, aktiviteter, diskurser	107
6.1	Introduksjon.....	107
6.2	Time-out! Byutviklingens Års etablering.....	107
6.3	Fra etablering til handling.....	115

6.4	Åpen, strategisk planlegging: den kritisk-alternative diskurs.....	119
6.5	Policy-, plan- og institusjonelle anbefalinger	136
6.6	Avslutning	138
7	Byutviklingens År møter Tromsø: Argumenter og relasjoner	139
7.1	Introduksjon.....	139
7.2	ByÅr-utvalget som nettverk	139
7.3	Reker og kongekrabber: Entusiasme, tvetydighet, forventning	141
7.4	Relasjon til planutvalget: Supporter eller lagspiller?.....	147
7.5	Avslutning	160
8	Byutviklingsavdelingen møter ByÅr: Ambivalens og kritikk.....	161
8.1	Introduksjon: Det vanskelige utgangspunktet	161
8.2	Den problematiske relasjonen	161
8.3	Byutviklingsaktørers møte med den kritisk-alternative diskurs	165
8.4	Implikasjoner for innflytelse og endringspotensial - Avslutning	177
9	Kommunal planpraksis etter ByÅr: Spor, endring, betydning	179
9.1	Introduksjon.....	179
9.2	Fra sluttrapport til sentrumsplan.....	179
9.3	Mellom inspirasjon og institusjon: Byutviklingspraksiser etter ByÅr	193
9.4	Avslutning	197
10	Spor, endring og betydning for ikke-kommunale praksiser	199
10.1	Introduksjon	199
10.2	Private byutviklingsaktører: Fra utbygger til bybygger?	199
10.3	ByÅr er død – leve ByÅr: Sås det frø for fremtidige initiativ?	209
10.4	Avslutning.....	217
11	Byutvikling i Trondheim	219
11.1	Introduksjon	219
11.2	Den spredte tusenårsbyen – Trondheims byutvikling 997 – 1990.....	219
11.3	Bærekraftig byutvikling og interurban konkurranse 1990-2006	223
11.4	Styring, marked og deltagelse 1990 – 2006.....	230
11.5	First we take Brattøra – Then we take Nyhavna?	235
11.6	Avslutning.....	236
12	Nyhavna-Regjeringen: Etablering, diskurs og aktiviteter	237
12.1	Introduksjon	237
12.2	by:Larm, bygg:Larm og regjeringen for Østbyen.....	237
12.3	Byutvikling nedenfra! Regjeringens kritisk-alternative diskurs	240
12.4	Nyhavna-Regjeringens aktiviteter.....	253
12.5	Avslutning.....	255

13	Regjeringsarbeid, argumentative virkemidler og offentligheten.....	257
13.1	Introduksjon	257
13.2	Nyhavna-Regjeringen som nettverk.....	257
13.3	Argumentative trekk og virkemidler: Overskridelse og humor	259
13.4	Autonomi og forankring: Regjeringsstrategier	268
13.5	Visjonene presenteres	270
13.6	Nyhavna-Regjeringen og Trondheims offentlighet: Media henger seg på	271
13.7	Avrunding	273
14	Møtet med kommunen og andre innflytelsesrike aktører	275
14.1	Introduksjon	275
14.2	Regjeringen og de folkevalgte: Sympati og fravær	275
14.3	Nyhavna-Regjeringen og den kommunale planadministrasjon	284
14.4	Medspillere og motspillere: Trondheim Havn og LO.....	294
14.5	Argumenter, posisjoner og relasjoner – Avrunding.....	300
15	Spor, betydning og endring: Byutvikling etter Regjeringen	303
15.1	Introduksjon	303
15.2	Et kritisk moment: Regjeringen går av	304
15.3	Debattskaper, dagsordensetter og inspirasjon – Regjeringens betydning.....	305
15.4	Nyhavna som momentum for alternativ utvikling?	309
15.5	Agendasetter og bidragsyter til en justert urbaniseringsposisjon.....	323
16	ByÅr og Nyhavna-Regjeringen – en komparativ analyse	327
16.1	Introduksjon	327
16.2	Initiativenes innflytelse: Policy- og institusjonelle endringer.....	327
16.3	Kontekst og institusjonell situasjon	329
16.4	Argumentativ og relasjonell dynamikk.....	331
16.5	Forskjeller og likheter – implikasjoner for endringskapasitet	336
16.6	Institusjonell dynamikk – en vesentlig dimensjon for endringspotensial	344
16.7	Oppsummering: initiativenes endringskapasitet	353
17	Avslutning	355
17.1	Innledning	355
17.2	Hovedkonklusjoner fra case-analysene.....	355
17.3	Kritisk-alternative initiativers endringskapasitet	357
17.4	Byplanlegging som fysisk regulering versus kreativ eksperimentering	371
17.5	Noen forslag til videre forskning	379
17.6	Kritisk-alternative initiativers generelle betydning – en avrunding.....	380
18	Dokumenter – Tromsø	383
18.1	Dokumenter fra Byutviklingens År	383

18.2	Offentlige dokumenter	383
18.3	Media-dokumenter	384
18.4	Andre dokumenter	387
19	Dokumenter – Trondheim	387
19.1	Dokumenter fra Nyhavna-Regjeringen	387
19.2	Offentlige dokumenter	387
19.3	Media-dokumenter	388
19.4	Andre dokumenter	390
20	Nasjonale offentlige dokumenter	391
21	Litteratur.....	393

Figurer

Figur 2-1	Former for deltagelse i byplanlegging	24
Figur 3-1	En enkel analytisk modell for studier av kritisk-alternative initiativs endringspotensial.....	43
Figur 6-1	Kontekst- og formålelementet i ByÅrs diskurs	121
Figur 6-2	Elementer i diskursens problemforståelse.....	122
Figur 6-3	Alternativ løsningskonfigurasjon	123
Figur 6-4	En skissering av sentrale elementer i ByÅrs diskurs	135
Figur 10-1	Miljøer hvor det er eller har vært spirer og avleiringer av den kritisk-alternative diskurs i Tromsø.....	215
Figur 12-1	Nyhavna-Regjeringens kritisk-alternative diskurs	252
Figur 13-1	Nyhavna-Regjeringens logo (Illustrasjon: Jonny Snorkel, gjengitt med tillatelse)	265
Figur 13-2	Hengende hager på Dora (Illustrasjon: Jonny Snorkel, gjengitt med tillatelse)...	265
Figur 17-1	Revidert analytisk modell inkludert faktorer som kan være viktig for kritisk- alternativ endringskapasitet.....	361

Tabeller

Tabell 4-1	Oversikt over media-dokumenter i Trondheim	79
Tabell 4-2	Oversikt over media-dokumenter i Tromsø.....	79
Tabell 4-3	Oversikt over informanter i begge byer: Antall informanter/antall intervjuer	83
Tabell 8-1	Institusjonell og kritisk-alternativ planposisjon.....	175
Tabell 11-1	Befolkningsutvikling i Trondheim 1980-2010	223

1 Introduksjon

1.1 Innledning

Det har de senere årene blitt et større offentlig engasjement og debatt omkring byutvikling og byplanlegging. Dette har sannsynligvis sammenheng med det økte fokuset på byutvikling og -planlegging som følge av byvekst og strategier relatert til bærekraft gjennom kompakt byutvikling, transformasjon og fortetting, samt strategier for å øke byers attraktivitet i den interurbane konkurransen. Sistnevnte skjer typisk gjennom strategiske satsninger på kultur, innovasjon, kreativitet, sjøfronts- og sentrumsutvikling. Samtidig har det økte innslaget av privatinitiert og prosjektbasert byplanlegging, hvor markedsaktører har fått større innflytelse og makt i byutviklingen, skapt konflikter og spenninger relatert for eksempel til sivilsamfunnets rolle og forholdet mellom offentlig helhetlig planlegging og privat prosjektbasert utvikling.

Innbyggerne, lag og organisasjoners deltagelse i byplanlegging er sterkt vektlagt både i lovverk og i akademisk planleggingsdiskurs. Samtidig er det påpekt at større vektlegging av effektivitet og det økte innslag av markedsaktører og forhandlingsbasert planlegging har gitt en bekymringsfull utvikling med hensyn til tredjeparters og sivilsamfunnets medvirkning i norsk byplanpraksis (Falleth et al., 2010). Forskningen viser at medvirkning og deltagelse i byplanleggingen er relativt begrenset, spesielt på reguleringsplannivå (Falleth et al., 2010). Samtidig pekes det på at sivilsamfunnsaktører ofte selv initierer uformelle deltagelsesaktiviteter for å etablere innflytelse over byplanleggingen (Falleth et al., 2008, s. 102). Dette kan dreie seg om forsøk på å influere enkeltsaker, krav om økt deltagelse og medvirkning eller problematisering av grunnleggende byutviklingsstrategier, slik som fortettingsstrategier eller strategier relatert til interurban konkurranse. Også i den internasjonale planforskningen kan det spores et økt fokus på uformell deltagelse (se kapittel 2), mens det har vært mindre konkret forskning på dette i norsk sammenheng. Det er derfor et behov for mer empirisk kunnskap om hva som skjer i møtet mellom formelle planpraksiser og uformelle deltagelsesinitiativ, samt hvorvidt og hvordan sistnevnte influerer enkeltsaker og/eller bidrar til å endre byutviklingspraksiser som sådan.

Dette er spørsmål som tas opp i denne avhandlingen. Mer spesifikt er avhandlingen orientert omkring en særegen form for uformell deltagelsespraksis, nemlig *kritisk-alternative initiativ*.

Begrepet “kritisk-alternative initiativ” er utviklet i og med denne avhandlingen for å kunne identifisere, beskrive og analysere en spesifikk form for deltagelse som det er sett flere eksempler på i norske byer de senere årene (se 1.2 for eksempler).

Kritisk-alternative initiativ har tre hovedkjennetegn. For det første er de *uformelt initiert* og/eller *utført*. Med Miraftabs (2009, s. 46) terminologi, kan vi si at det er en ‘*invented*’ heller enn ‘*invited*’ form for deltagelse, i motsetning til tradisjonelle deltagelsespraksiser som er initiert og kontrollert av planmyndigheter. For det andre er kritisk-alternative initiativ ikke (bare) orientert mot avgrensede enkeltprosjekter eller -vedtak: De er grunnleggende *kritiske* til byens byutviklingspolicy og byplanpraksiser som sådan. I forlengelsen av dette, vil kritisk-alternative initiativ for det tredje utvikle *alternative* måter å forstå og gjøre byplanlegging og byutvikling på. De er således kjennetegnet av en konstruktiv orientering (jf. Groth & Corijn, 2005, s. 522) og ikke kun kritikk og motstand. Dette kan komme til uttrykk gjennom for eksempel utvikling av alternative policy-strategier, alternative metoder i og forståelser av byplanlegging, alternative planer, uformelle intervensjoner i byrom eller utvikling og initiering av nye deltagelsesaktiviteter. Kritisk-alternative initiativ skiller seg således fra mer tradisjonelle deltagelsesformer i planleggingen, som enten er initiert/utført av formelle planmyndigheter, eller som er aksjonsbaserte uformelle initiativ orientert i mot (i dobbelt forstand) konkrete byutviklingsprosjekter og enkeltsaker. Kritisk-alternative initiativ som deltagelsesform diskuteres mer utdypende i kapittel 2.

Jeg er i denne avhandlingen opptatt av hva slags betydning slike kritisk-alternative initiativer har i sine byer. Med utgangspunkt i to case-studier søker jeg å se på møtet mellom uformelle kritisk-alternative initiativ og formelle, etablerte byplanleggingspraksiser for å undersøke hvorvidt, hvordan og hvorfor (ikke) førstnevnte evner å influere og endre sistnevnte. Det er i alle fall tre grunner til å tematisere kritisk-alternative initiativ som sådan, og denne problemstillingen spesielt. For det første vil jeg argumentere for at vi i de siste 10-15 årene har sett en fremvekst av ulike former for uformelle deltagelsespraksiser i norsk byplanlegging, heriblant kritisk-alternative initiativ. Derfor er det interessant å bidra med kunnskap om norske kritisk-alternative initiativer og deres relasjon til formelle planpraksiser. For det andre har det vært lite forskning på dette i en norsk kontekst. Den eksisterende internasjonale forskning på det som her karakteriseres som kritisk-alternative initiativ, er fragmentert¹ og

¹ Dette kan ses i sammenheng med at man ikke har hatt et samlende, felles begrep for slike typer praksiser, noe denne avhandlingen bidrar med gjennom utviklingen av konseptet “kritisk-alternative initiativ”.

begrenset, med vesentlige kunnskapshull som bør fylles. Dette er særlig relatert til kritisk-alternative initiativers potensial til å influere og endre etablerte planpraksiser i byene hvor de opererer. Den eksisterende forskning, som jeg kommer tilbake til i kapittel 2, har i liten grad gitt svar på dette, fordi man avgrenser initiativenes betydning i forhold til konkrete enkeltprosjekter/saker, eller fordi man ikke har hatt mulighet til å empirisk undersøke mer langvarige implikasjoner på byplanpraksiser.

En kritisk innvending mot avhandlingens tematikk og problemstilling kan være at de fleste deltagelsespraksiser i byplanleggingen tross alt faller inn under enten offentlig initierte prosesser, hjemlet for eksempel i høringsinstituttet, eller er aksjonsbaserte protestinitiativ. Burde en ikke da heller forske på slike? Det er selvsagt viktig å gjøre. Samtidig er det gjort en del forskning på dette, også i norsk kontekst (se bl.a. Aars & Kvalvåg, 2005; Falleth, et al. 2008; Falleth, et al. 2010; Fiskaa, 2005; Kristiansen, 2007; Pløger, 2001; Wøhni, 2007). Dessuten mener jeg, og det er min tredje begrunnelse, at kritisk-alternative initiativ er en type praksis som i seg selv er interessant å forske på, uavhengig av dens utbredelse: Kritisk-alternative initiativ kan synliggjøre utfordringer og problematiske trekk i etablerte byplanpraksiser, samt være en arena for utviklingen av nye typer byplanpraksiser. Friedmann (1987) poengterte i sin tid at planleggingen som sådan startet opp som en sosial bevegelse², og som Campbell (2001, s. 343) påpeker om uformelle planpraksiser:

'For while these practitioners work outside government they operate inside the state. In doing so their activities indicate both failures within existing planning systems and also provide glimpses of the ways things might be better. The innovation of today become tomorrow's accepted norms.'

Her må det tas et forbehold om hvorvidt "utenfor"-baserte initiativ *alltid* indikerer mangler og *alltid* gir innblikk i hvordan ting kan bli bedre. Like fullt er det i mine øyne alltid interessant og nødvendig for planforskning å undersøke praksiser som utfordrer etablerte måter å se, tenke om og gjøre planlegging på. For det første vil det ofte gi innblikk i grunnleggende brytninger mellom ulike plan- og policyforståelser i de respektive byer og land. For det andre etablerer kritisk-alternative initiativer en pluralisme i byutviklingsdiskusjoner som i seg selv

² Se for eksempel rollen til *Norsk Forening for Boligreformer* i Norge på begynnelsen av 1900-tallet (Thomassen, 1997, s. 54)

kan ha demokratiske potensialer, ved at alternative betraktningmåter gjøres tilgjengelig³. Synliggjøringen av alternative tenke- og handlemåter kan bidra til utvikling av bedre byplanlegging, i alle fall kan det bidra til å utfordre og destabilisere fastlåste forestillinger i og om byplanlegging og således muliggjøre refleksjoner over disse. For det tredje vil slike initiativ ofte kunne indikere svakheter eller mangler ved eksisterende praksis, og av og til kan det vise frem i mot endrede, eller i sin ytterste konsekvens, helt nye praksiser, slik Campbell (op.cit.) foreslår. Ta for eksempel de mange aksjoner omkring bevaring av trehusbebyggelse i Trondheim på 1970-tallet, hvor også kritisk-alternative initiativ deltok. Stugu (1997) har påpekt at disse bidro til grunnleggende endringer i byens byplanpraksis.

1.2 Uformelle deltagelsespraksiser og norsk byplanlegging

Det er flere eksempler på kritisk-alternative initiativ og andre uformelle deltagelsespraksiser i norsk byutvikling de senere årene. Det er blant annet en rekke eksempler på sivilsamfunnsbaserte aktører⁴ som ikke bare protesterer mot konkrete prosjekter og enkeltplaner, men også i en viss grad utvikler alternativ policy, initierer deltagelsesaktiviteter og i noen tilfeller også utvikler alternative planer. I Oslo har for eksempel ulike plansmier, bestående av nabolag, interessenter og kritiske planleggere, utviklet alternative planer som en måte å gjøre motstand mot private utviklere og kommunale planer⁵. Enkelte av disse ligger i et skjæringsfelt mellom det kritisk-alternative og det aksjonsbaserte. I tillegg har vi sett at vanlige, dog i utgangspunktet ikke kritisk-alternative, former for uformelle sivilsamfunnspraksiser, slik som aksjoner, underskriftskampanjer, lobbyisme og lignende også har vært fremtredende det siste tiåret (Aars & Kvalvåg, 2005; Falleth et al., 2008; Falleth et al., 2010). Av mer typiske kritisk-alternative initiativ, finner vi de ulike byforum og “tenketanker” som er etablert i en del norske byer. Disse har typisk arrangert folkemøter, debattmøter og internettfora. De har etablert *kritikk* av eksisterende byplanpraksiser og utviklet *alternative* ideer omkring planpolicy og planmetodikk⁶.

³ “Demokratisk potensial” er her ikke knyttet til representative eller deltagerdemokratiske modeller, men angir mer overordnede verdier relatert til pluralisme og konflikt/konkurransen mellom ulike alternativer. I det kritisk-alternative initiativ utvikler alternative diskurser, etableres muligheten for en offentlighets kritiske refleksjon over og valg mellom ulike policy-mål og handlemåter.

⁴ I dette legger jeg aktører som ikke er fra marked eller det offentlige. F.eks. borgere, organisasjoner, foreninger, men også profesjonelle aktører, slik som planleggere og akademikere, når disse opptrer på en *non-profit* basis.

⁵ Se Hollenderkvartal-plansmien: <http://www.gamlebyenbeboerforening.com/Hollenderkvartalet.html> og www.plansmier.org for flere eksempler. Begge hentet 23.07.2010.

⁶ Se for eksempel Kristiansand Byutviklingsallianse: <http://www.facebook.com/group.php?v=wall&ref=share&gid=184336872678> (hentet 18.10. 2011). “Byens

Det er samtidig grunn til å påpeke at dette ikke er noe nytt. Neste kapittel vil for eksempel vise tilsvarende typer praksiser på 1970-tallet. Imidlertid er det grunn til å anta at de senere års økende oppmerksomhet omkring byutviklings spørsmål generelt, kan ha generert økt engasjement av denne type. Det forklarer likevel ikke hvorfor dette engasjementet ikke i større grad har blitt kanalisert inn i *formelle* lokaldemokratiske arenaer. En hypotese kan være at fremveksten av uformelle deltagelsesinitiativ er knyttet til manglende *responsivitet* og institusjonaliserte arenaer for sivilsamfunnsaktører i formelt plansystem (se også Falleth et al., 2008). De siste års forskning på norsk byplanleggingspraksis, kan underbygge en slik hypotese. Som jeg påpekte innledningsvis har flere forskere beskrevet norsk byplanpraksis siden 1980-tallet som i stor grad kjennetegnet av markedsinitiert, prosjektbasert forhandlingsplanlegging, med mindre vektlegging av overordnet planlegging, nedbemanning av offentlige planadministrasjoner og lite rom for sivilsamfunnsaktører (Bowitz & Høegh, 2005; Børud, 2005; Falleth et al., 2008; Falleth, et al., 2010; Fimreite, et al., 2005; Fiskaa, 2005; Røsnes, 2005a, 2005b). På den andre siden har både ny og gammel plan- og bygningslov en sterk vektlegging av åpenhet, deltagelse og medvirkning i planlegging. Vi har også sett eksempler på myndighetsinitiert deltagelse i byplanleggingen av ulik type (se feks Kristiansen, 2007; Wøhni, 2007). Planlovutvalget påpekte dog at både lovverk og praksis står i en spenning mellom idealer knyttet til effektivitet på den ene siden og åpenhet, inkludering og deltagelse på den annen (NOU 2001:7; NOU 2003:14).

Den spenning offentlig planlegging opplever mellom på den ene siden en markedsbasert byutviklingspraksis med nyliberale trekk, og på den andre siden formell og uformell sivilsamfunnsdeltagelse, kjenner vi også igjen fra andre land (Andersen & Pløger, 2007; González & Vigar, 2008). Dette utgjør både bakgrunn for og konteksten til avhandlingens tematikk og de to casene som undersøkes. Derfor vil jeg i kapittel 2 diskutere grundigere norsk byutviklingspraksis med utgangspunkt i denne spenningen og en vektlegging av hvordan kritisk-alternative initiativ kan situeres i en slik kontekst. I forlengelsen av dette, vil kapittel 2 også redegjøre for relevante internasjonale forskningsbidrag på det som her karakteriseres som kritisk-alternative initiativ.

fornyng” (www.byen.org, hentet 18.10.2011), samt ulike byforum i Sandefjord, Oslo, Drammen, Hamar og Tromsø.

1.3 To kritisk-alternative initiativ i en norsk byplankontekst

Jeg har allerede nevnt eksempler på uformelle deltagelsespraksiser i norsk byplanlegging. I denne avhandlingen er to cases valgt, nemlig "Byutviklingens År" som utspilte seg i Tromsø i 2005 og 2006, samt "Nyhavna-Regjeringen" som "virket" i Trondheim i 2006 og 2007.

1.3.1 Byutviklingens År

Byutviklingens År var et prosjekt i Tromsø som startet våren 2005 og ble avsluttet våren 2006. Det ble gjennomført av et utvalg av syv aktører på utsiden av det formelle plansystemet. Det bestod av tre profesjonelle aktører (en arkitekt/professor i urbanisme, en ingeniør med doktorgrad i planlegging og en førsteamanuensis med doktorgrad i samfunnsplanlegging), samt fire representanter fra grunneier/næring, funksjonshemmede, kultur, barn og unge. En rekke langvarige konflikter i Tromsøs byutvikling, blant annet mellom vekst- og verneorienterte posisjoner, samt problemene med å få vedtatt en Kommunedelplan for Sentrum, var bakgrunnsteppe for Byutviklingens År. Sentrumsplanarbeidet hadde foregått i flere runder helt siden tidlig på 1990-tallet. I 2004 forelå det et høringsutkast. I mars 2005 var dette utkastet under debatt på et folkemøte arrangert av Tromsø Byforum. Forslaget møtte sterk motstand og kritikk fra mange og ulike hold, på tvers av tidligere konfliktlinjer. På slutten av møtet foreslo arkitekten som senere ble et sentralt medlem i Byutviklingens År-utvalget å ta en *time-out* i sentrumsplanleggingen, ett års tenkepause hvor nye tenkemåter og ideer skulle utvikles. Planutvalget fulgte, for mange overraskende, opp forslaget og nedsatte det som senere ble Byutviklingens År-utvalget, som gjennom ett års arbeid skulle utvikle nye visjoner, retningslinjer og strategier for sentrumsutviklingen og planlegging, gjennom åpen dialog med byens borgere og interessegrupper.

I løpet av året artikulerte utvalget en kritisk-alternativ diskurs og gjennomførte som ledd i dette en rekke deltagelsesorienterte aktiviteter. Dette omfattet bl.a. byvandring, kronikkskriving, utstillinger, seminar og media-arbeid. Gjennom denne virksomheten ble det etablert en sterk kritikk av hva man anså for å være manglende strategisk tenkning, manglende åpenhet og deltagelse, samt negative følger av en prosjektbasert og privatinitiert byplanlegging. Komiteen avsluttet sitt arbeid med å utarbeide en rapport med anbefalinger om sentrums rolle og funksjoner, arkitektur og gjennomføringsstrategier. I dokumentet ble det etablert en radikalt annerledes konseptualisering av hva byutvikling og -planlegging kunne og burde være i Tromsø, enn det som hadde vært praksis frem til da.

Å definere Byutviklingens År som et kritisk-alternativt initiativ, kan problematiseres all den tid det *formelt* sett var formelt initiert og planutvalget var styringsgruppe. Når jeg likevel definerer dette som et kritisk-alternativt initiativ, skyldes det følgende elementer: For det første kom dets genesis “utenfra”, som et konkret forslag fra arkitekten som senere ble nestleder i Byutviklingens År-utvalget. Han og enkelte andre i utvalget var også selv med på å velge ut medlemmer i utvalget og utarbeide mandatet. For det andre arbeidet utvalget, utelukkende bestående av “utenfra”-medlemmer, meget selvstendig og autonomt. Relasjonen til planutvalget var i stor grad relatert til utveksling av informasjon (fra komiteen) i bytte mot ressurser i form av legitimitet, penger og sekretariat (fra planutvalget). For det tredje ble det kommunale planadministrative apparat tilsidesatt i denne sammenheng og opponert mot av planutvalget og komiteen. Relasjonen mellom planutvalget og de kritisk-alternative aktørene, må derfor sees som en koalisjon, understøttet av et bredt offentlig press, som opponerte mot etablerte planpraksiser, heller enn som et kommunalt prosjekt. Formelt var dette planutvalgets prosjekt, reelt var det et kritisk-alternativt initiativ.

1.3.2 Nyhavna-Regjeringen

Nyhavna-Regjeringen var et initiativ som oppstod i forbindelse med bygg:Larm-seminaret som by:Larm arrangerte i Trondheim i februar 2007⁷. Denne selvoppnevnte ”Regjeringen”, som første gang ble presentert i september 2006, bestod av aktører i Trondheims kultur- og kunnskapsmiljø. Disse aktørene hadde fått i oppdrag av by:Larm å etablere kunnskap og ideer om alternativ utvikling på Nyhavna i Trondheim. På dette tidspunktet var det allerede kommet en viss diskusjon og visjoner om en eventuell transformasjon av havneområdet til et område for urban bybebyggelse. Nyhavna-Regjeringen fortsatte sitt arbeid i etterkant av bygg:Larm, utover i 2007. De var ikke bare opptatt av den konkrete utviklingen på Nyhavna, men etablerte også en generell kritikk av eksisterende byutviklingspraksiser, samt nye ideer om byutvikling og måter å gjøre god byplanlegging på gjennom å bruke Nyhavna som case. Initiativet vektla sterkt å skape oppmerksomhet og engasjement og etablerte også ulike deltagelsesaktiviteter. Sentralt i deres alternativer stod ideer som skulle forløse kreativitet og kultur- og kunnskapsbaserte strategier for byutviklingen. Deres hovedidé var ‘*Byutvikling nedenfra*’ som innebar større grad av deltagelse og medvirkning av befolkningen som sådan, men spesielt kultur- og kunnskapsmiljøer. Substansielt ble dette koblet med et fokus på en

⁷ By:Larm er en norsk stiftelse som årlig arrangerer et bransjetreff og festival for norsk musikk (jf. www.bylarm.no, hentet: 18.10.2011). bygg:Larm ble i 2007 arrangert som et del-seminar under by:Larm med byutvikling som tema.

større diversitet, en sosial planlegging og byutvikling hvor motkultur og alternativ kultur kunne få sin plass.

Nyhavna-Regjeringen var mer rendyrket autonomt i sin relasjon til det formelle plansystem enn Byutviklingens År. Det har ikke vært noen formalisert eller institusjonell kontakt, slik som tilfellet har vært i Tromsø, selv om det også i Trondheim har vært *kontakt* mellom det kritisk-alternative initiativ og det formelle plansystem.

1.3.3 Case-utvelgelse og potensialet for kunnskapsutvikling

De to casene er valgt ut på bakgrunn av tre momenter. For det første på bakgrunn av deres status som to relativt ambisiøse og omfattende eksempler på kritisk-alternative initiativer. Slik kan en tenke seg at det særlig i disse to tilfellene skulle være potensial for å faktisk influere og endre etablerte praksiser. For det andre er de valgt ut fordi de nå ligger noen år tilbake i tid. Dette er et viktig moment for å kunne undersøke *endring* både i omfang, dybde og tid. Som jeg har påpekt tidligere i kapitlet, og utdyper i neste kapittel, har andre studier ofte kommet inn på tidspunkter hvor det har vært for tidlig å si noe om potensialet for *policy*- og *institusjonell endring* (se f.eks. Irazábal & Neville, 2007). For det tredje er de to initiativene valgt ut fordi de *varierer* i sin relasjon til den kommunale planleggingen. Byutviklingens År ble etablert i tett kobling til planutvalget i Tromsø kommune, mens Nyhavna-Regjeringen ble etablert helt autonomt fra det formelle plansystem.

Som vi skal se i kapittel to, er koblingen til det formelle plansystem et punkt hvor den eksisterende, internasjonale forskningen på slike praksiser synes å være uenige. Noen fremhever at kobling inn mot det formelle system muliggjør både utløsning av ressurser og at det blir enklere å forankre og dermed institusjonalisere alternative forståelsesformer og handlemåter (González & Healey, 2005; González & Vigar, 2008; Wekerle, 2004). Andre fremhever at distanse og autonomi er viktig for å unngå faren for kooptering og/eller at de formelle systemene uansett sannsynligvis ikke vil være åpne for endring (de Souza, 2006; Martens, 2005; Miraftab, 2009; Purcell, 2009).

Initiativenes variasjon i relasjon til kommunal planmyndighet utgjør et interessant grunnlag for å kontrastere og sammenligne casene. Samtidig er det også andre forskjeller og likheter som gjør dem interessante i så måte. Begge initiativ er forankret i byer som i de senere årene

har vært styrt av ulike rød-grønne koalisjoner. Begge byer er regionale sentre med universiteter, andre offentlige institusjoner og handel som viktige næringsveier, samt under sterkt utbyggingspress på bakgrunn av sterk befolkningsvekst. Begge byer er også, i mer eller mindre grad, representative for den prosjektbaserte og markedsinitierte byutviklingspraksis som har utviklet seg i de store byene på 1990- og 2000-tallet. I tillegg befinner de begge seg innenfor den samme nasjonale policy- og institusjonelle ramme. Begge initiativene utvikler alternative diskurser som har til felles at de opponerer mot markedsorientert byutvikling og begge både krever mer rom for deltagelse i planlegging og etablerer slike praksiser selv. Andre forskjeller ligger blant annet i grad av profesjonalitet og omfang. Byutviklingens År-utvalget bestod av aktører med sterk kompetanse på planlegging, mens Nyhavna-Regjeringen i større grad la til grunn en “amatørenes” etos og en mer aktivistisk og til tider leken og humoristisk innfallsvinkel. Selv om initiativene i kalendertid har omtrent samme omfang, var samtidig Byutviklingens År mer omfattende i *reell* tid enn Nyhavna-Regjeringen. Disse forskjeller og likheter, som muliggjør en kontrastering og sammenligning, sammen med at casene nå ligger noe tilbake i tid og eventuell endring dermed kan identifiseres, skulle borge for at avhandlingen kan bidra til forståelse av kritisk-alternative initiativers endringspotensial.

1.4 Analytiske perspektiv, problemstillinger og forskningsdesign

1.4.1 Argumentativ diskursanalyse

Eksisterende forskning på det som her karakteriseres som kritisk-alternative initiativ blir diskutert i kapittel to. Ut i fra dette identifiseres momenter, faktorer og aspekter som denne tidligere forskningen foreslår at kan belyse avhandlingens problemstilling. Dette kan således sees som empirinære teoretiske utsagn om kritisk-alternative initiativers endringspotensial. Samtidig peker jeg i denne diskusjonen på hull og uklarheter ved denne forskningen som avhandlingen kan bidra til å utfylle.

Det *analytiske* utgangspunktet for avhandlingen er forankret innenfor den fortolkende policyanalyse-tradisjonen⁸, som bygger på ulike postpositivistiske posisjoner, enten det dreier seg om kritisk teori, poststrukturalisme, pragmatisme, analytisk språkfilosofi eller

⁸ Kjært barn har mange navn: Denne ”skolen” innenfor planlegging- og policystudier er også kjent under navn som *argumentativ policyanalyse* og *deliberativ policyanalyse*. Jeg velger betegnelsen *fortolkende policyanalyse* her fordi dette navnet er institusjonalisert gjennom den årlige konferansen *Interpretative Policy Analysis*.

hermeneutikk (Fischer, 2003; Fischer & Forester, 1993; Hajer, 1995; Hajer & Wagenaar 2003; Healey, 2006a, 2007; Yanow, 2000).

Mer spesifikt er avhandlingens analysestrategi forankret i *argumentativ diskursanalyse* (Fischer, 2003; Hajer, 1995; 2003a, 2005, 2009; Hajer & Laws, 2006; Hajer & Versteeg 2005), som særlig er utviklet av nederlenderen Maarten Hajer, med formål om å nettopp undersøke innflytelse og endring. Som diskursanalytisk perspektiv opererer argumentativ diskursanalyse med tre ulike dimensjoner ved diskursanalysen. Det er diskursens *innholdsside*, som vil si de ulike ideer, konsepter og kategoriseringer som gir mening til sosial og fysisk virkelighet. For det andre forstås diskurser som å produseres og reproduseres gjennom ulike *praksiser*, forstått som formelle og uformelle rutiner, prosedyrer, normer og regler. Praksis er her således ekvivalent med nyinstitusjonelle institusjonskonsepter. Endelig er argumentativ diskursanalyse opptatt av diskursens *interaktive* dimensjon, som forstås som argumentativ dynamikk og relasjonelle strategier og samhandling. Den interaktive dimensjonen vektlegger de prosesser hvor aktører i et felt trekker på ulike diskurser og søker å etablere dominans for sine egne forståelser.

I lys av dette perspektivet undersøkes møtet mellom kritisk-alternative initiativ og kommunal planmyndighets etablerte planpraksiser, som møtet mellom ulike diskursive konseptualiseringer av hva byplanlegging er, kan og bør være. Perspektivet søker å etablere forståelse for hvordan ulike aktører forsøker å oppnå dominans for sine situasjonsdefinisjoner, problem-løsningskonfigurasjoner og forståelse av legitime beslutningsprosedyrer, gjennom argumentative og relasjonelle prosesser. Samtidig vektlegges hvordan disse prosessene er forankret i ulike (institusjonelle) praksiser og kontekster som både utgjør mulighetsbetingelser for de ulike aktørenes handlinger, men også kan være hva man søker å endre. Endelig er det i dette perspektivet utviklet to endringsidentifiseringskonsepter, diskursstrukturering og diskursinstitusjonalisering, for å identifisere endring.

Argumentativ diskursanalyse er i mine øyne en særlig passende innfallsvinkel for denne avhandlingens tematikk og problemstillinger. Dette skal jeg argumentere grundigere for i kapittel 2 og 3, men det kan fremheves at posisjonens nyanserte konseptualisering av samspillet mellom diskurser og praksiser i stor grad bidrar til å koble innsikter fra både (ny)institusjonell teori og diskursteoretiske posisjoner, teorier som særlig synes å være passende for å forstå institusjonell og policy-endring generelt (Torfing, 2001).

1.4.2 Problemstillinger – en endelig avgrensning

I både lokal- og riksmidia og i enkelte forskningspublikasjoner (Haggärde, et al. 2008; Nyseth, 2011; Nyseth, et al., 2010) anses de to initiativene som innovative og viktige stemmer i byutviklingen og -planleggingen. Gitt at tidligere forskning, som nevnt, i mindre grad har gitt kunnskap om slike initiativs kapasitet til å modifisere og endre etablerte praksisers forståelsesformer og handlemåter, er det viktig å undersøke dette.

Gitt at kritisk-alternative initiativ som sådan er lite utforsket generelt i norsk sammenheng, vil det være interessant å fange opp alle typer *betydninger* slike initiativ kan ha. Dette kan være generelle betydninger for byutviklingsdebatten og prosessene i byene, eller mer spesifikt deres innflytelse på konkrete beslutninger og evne til å sette dagsorden. Dette er aspekter som vil tas opp i avhandlingen, men jeg vil spesielt, og først og fremst, vektlegge deres potensial til å endre institusjonaliserte policydiskurser, prosedyrer, normer og regler. Det er fordi nettopp dette er det grunnleggende formål til kritisk-alternative initiativ.

Avhandlingens hovedproblemstilling er derfor:

I hvilken grad, hvordan og hvorfor (ikke) evner de to initiativene å influere og endre etablerte planleggingspraksiser?

Når jeg spør om i *hvilken grad*, så ligger det i dette en antagelse om at endring kan variere fra ingen endring, via justeringer og inkrementell endring, til radikale og grunnleggende endringer. *Hvordan* og *hvorfor* gjenspeiler en ambisjon om nettopp å forstå hvordan “resultatet” ble som det ble i de to casene, gjennom å analysere prosessene hvori kritisk-alternative diskurser møter på etablerte forståelsesformer og praksiser, samt gjennom å kontrastere forskjeller og likheter mellom casene i en sammenlignende analyse. Hva som ligger i *innflytelse* og *endring* vil ytterligere diskuteres i kapittel 3. Det dreier seg imidlertid om hvorvidt de influerer og endrer den allmenne byutviklingspolicy, planforståelser, planmetodikk og beslutningsprosedyrer, mer enn konkrete enkeltsaker. Gjennom diskusjonen av analysestrategien basert på den argumentative diskursanalyse i kapittel 3, vil også en del analytiske spørsmål som konkretiserer, spesifiserer og operasjonaliserer denne problemstillingen, stilles.

1.4.3 Metodologiske og metodiske strategier

Avhandlingen er forankret i en sosialkonstruktivistisk og kontekstuell kunnskapsposisjon. Dette innebærer en erkjennelse av at virkelighet også konstitueres av tegn, språk og kategoriseringer, det vil si diskurser. Slike diskurser er tid-rom-spesifikke og kontingente. Posisjonen erkjenner at også vitenskapelig kunnskapsproduksjon har en sosial dimensjon og at universelle utsagn ei heller kan etableres vitenskapelig. Samtidig avvises partikularistiske posisjoner som benekter muligheten for visse former for generalisering som sådan. Min sosialkonstruktivistiske og diskursanalytiske tilnærming indikerer hverken idealisme eller kunnskapsrelativisme, som er typiske motforestillinger mot slike posisjoner. Avhandlingen vektlegger det gjensidige samspillet mellom materialitet og mening, slik det kommer til uttrykk i praksiser og i stedet for metodisk anarki og kunnskapsrelativisme, gir sosialkonstruktivistisk innsikt en mer kritisk og refleksiv holdning til vitenskapelig praksis.

Kontekstuell kunnskapsproduksjon vektlegger etableringen av kontekstsensitiv, tykk og konkret analyse av kompleks sosial virkelighet, noe case-studier spesielt kan innfri. Avhandlingen er basert på to enkeltcase-studier, som analyseres ut fra samme teoretiske apparat. Formålet er å etablere konkret, detaljrik og kontekstualisert forståelse for det enkelte case. Det å kunne forfølge komplekse prosesser hvor en rekke ulike aspekter og faktorer spiller inn – og samspiller – er enkeltcase-analysens store fordel. Dette påfølges av en *sammenlignende analyse* av de to casene, hvis formål er både å etablere økt kunnskap og forståelse for det enkelte case gjennom å kontrastere forskjeller og likheter, men også å etablere utsagn av en viss generell karakter om kritisk-alternative initiativers endringspotensial, gjennom å undersøke hvordan forskjeller og likheter gir utslag i forskjellige og like resultater. Kapittel fire diskuterer slike komparative strategier innenfor en konstruktivistisk og kontekstuell kunnskapsposisjon.

Metodisk bygger avhandlingen på data fra dokumentstudier, kvalitative intervjuer og noe observasjon. Dokumentanalysen er basert på rapporter og andre tekster fra de kritisk-alternative initiativene; offentlige dokumenter slik som planer, rapporter, utredninger, saksfremlegg og protokoller; endelig bygger det på i underkant av 900 avisartikler fra de to byene. Det er gjennomført 27 intervjuer med 24 informanter, to av disse er hhv. telefon- og epostintervju. Endelig er det gjennomført observasjon på to offentlige møter i Tromsø, i etterkant av Byutviklingens År. Dokumentene har vært hovedkilde for å identifisere

argumentativ dynamikk, rekonstruere hendelser og handlinger, samt spore endring. De kvalitative intervjuene og observasjon har bidratt til å utdype disse elementene, men særlig fokusert på interaktiv dynamikk, relasjonelle koblinger og endringsidentifikasjon. I tillegg inngår lesning av historiske verk, statistikk, nasjonale policydokumenter og relevante studier fra de to byene, hvis siktemål har vært knyttet til undersøkelse av kontekst og institusjonell situasjon. Metodologiske og metodiske strategier diskuteres mer utdypende i kapittel 4.

1.5 Den videre gangen i avhandlingen

Avhandlingen er delt inn i fire deler. *Den første delen* består av dette kapitlet og kapittel 2, 3 og 4. Kapittel 2 utgjør en bredere introduksjon til en del av de temaer som er presentert i denne introduksjonen. For det første skisseres den norske byplanleggingskonteksten opp noe bredere, noe som kan bidra til en bedre forståelse av bakgrunnen for kritisk-alternative initiativers fremvekst og den kontekst de arbeider innenfor. Dette leder også opp til en grundigere definisjon, avgrensning og situering av kritisk-alternative initiativ vis-à-vis andre deltagelsesformer i norsk byplanlegging. Den andre delen av kapitlet diskuterer forskning på uformelle deltagelsespraksiser og kritisk-alternative initiativ, som utgjør et grunnlag for både identifisering av relevante aspekter og faktorer, men også et grunnlag for påpekning av kunnskapshull og uklarheter, hvor denne avhandlingen forhåpentligvis kan bidra.

Kapittel 3 presenterer den analytiske posisjonen i avhandlingen, forankret i argumentativ diskursanalyse. Kapitlet gjør rede for grunntrekk i dette perspektivet og setter den i sammenheng med avhandlingens tematikk og problemstilling. Det skjer blant annet gjennom utviklingen av en treleddet analysestrategi som undersøker hvordan kontekst og institusjonell situasjon utgjør mulighetsbetingelser for kritisk-alternative initiativer; møter mellom initiativ og etablert praksis gjennom å undersøke argumentative og relasjonelle prosesser; og endelig identifiserer endring gjennom undersøkning av både hvorvidt nye diskurser begynner å dominere et felt og/eller hvorvidt etablerte praksiser endres. Kapittel 4 utdyper de grunnleggende metodologiske og metodiske strategier som avhandlingen bygger på.

Avhandlingens *andre* og *tredje* del utgjør case-analysene av hhv. Byutviklingens Års og Nyhavna-Regjeringens møte med etablert planleggingspraksis i Tromsø og Trondheim. Dette er således de to hoveddelene i avhandlingen og består av hhv. seks og fem kapitler. I all hovedsak er de to case-analysene disponert og strukturert på samme måte, bygd opp rundt den

treleddede analysestrategien utviklet i kapittel 3. Dog er det noen forskjeller i disponering, som er knyttet til ulikheter ved de to casene. I all hovedsak diskuteres først kontekst og institusjonell situasjon (hhv. kapittel 5 og 11), påfulgt av analyser av initiativenes etablering, deres aktiviteter og diskurser (hhv. kapittel 6 og 12). Deretter diskuteres initiativene som nettverk, deres argumentative strategier og virkemidler, samt møtet med byenes offentlighet (hhv. kapittel 7 og 13). Så diskuteres deres relasjon, samhandling og forankring til kommunal planpraksis – både de folkevalgte organ og planadministrasjonene (hhv. kapittel 7/8 og 14). Basert på dette identifiseres og diskuteres til slutt deres innflytelse og endringskapasitet (hhv. kapittel 9/10 og 15).

Avhandlingens *fjerde* del består av to kapitler, som begge løfter blikket for å konkludere på avhandlingens problemstilling. I kapittel 16 gjennomfører jeg en komparativ analyse hvor de to casene kontrasteres på de ulike dimensjonene som trekkes opp i kapittel 3, med siktemål om å etablere økt forståelse for hvorfor det ble som det ble i de to casene. Komparasjonen etablerer også et grunnlag for mer generelle påstander og slutninger om kritisk-alternative initiativer i tilsvarende kontekster. Dette drøftes mer inngående i avhandlingens siste kapittel, avslutningskapitlet. Her drøftes også hvordan avhandlingen kan informere analytiske perspektiver på kritisk-alternative initiativ og deres endringspotensial. Kapitlet drøfter også mer grunnleggende de brytninger mellom ulike planforståelser som identifiseres i casene, samt kritisk-alternative initiativers mer allmenne betydning i byutviklingen og forslag til videre forskning.

2 Byplanlegging, deltagelse og kritisk-alternative initiativ

2.1 Introduksjon

I dette kapitlet vil avhandlingens tematikk og de to casene bli satt inn i en bredere teoretisk og empirisk sammenheng. Det er således en oppfølging og utdyping av aspekter som berøres i introduksjonskapitlet. Først starter jeg med å introdusere den generelle norske byutviklings- og plankontekst de to casene må forstås innenfor. Her trekker jeg opp endringer i norsk byutviklingspolicy og planpraksiser de siste årene. Spesielt fokuserer jeg på styringsrelaterte endringer og implikasjoner dette har for deltagelse i byutviklingen. Dette gjør jeg fordi avhandlingens case er relatert til deltagelse på flere måter: For det første kan casene sees som en egen form for deltagelse, for det andre er det et vesentlig trekk ved begge cases at de selv etablerer deltagelsesarenaer og søker å influere den kommunale planleggingen til å ta opp i seg nye deltagelsespraksiser.

Denne gjennomgangen leder så opp til en drøfting hvor jeg tydeligere definerer og avgrenser kritisk-alternative initiativ som Nyhavna-Regjeringen og Byutviklingens År, vis-a-vis andre former for deltagelse i planleggingen. I forlengelsen av dette settes kritisk-alternative initiativ inn i en bredere forskningssammenheng hvor jeg diskuterer det opp mot relevante planteori og internasjonal empirisk forskning. Her argumenterer jeg for utviklingen og anvendelsen av kritisk-alternativt initiativ som konsept. Videre diskuteres tidligere forskning på tilsvarende deltagelsespraksis, med spesielt fokus på endringspotensial gjennom "møtet" mellom kritisk-alternative initiativ og formelle planmyndigheter, som altså er avhandlingens interessefelt.

2.2 Norsk byutvikling og -planlegging i spennet mellom marked og deltagelse

2.2.1 Byutvikling: Politikk, planlegging og styring.

Jørgensen og Ærø (2008) har påpekt at bypolitikk som sådan ikke har vært noe sentralt begrep i nordisk politikk og forskning før begynnelsen av 1980-tallet. Fra 1980-tallet, derimot, ble det et sentralt begrep for utviklingen av et mer integrert og helhetlig svar på politiske, økonomiske, sosiale, funksjonelle og estetiske problemstillinger i byene. Dette underbygges av norsk akademisk praksis, hvor bypolitikk i liten grad ble eksplisitt gjenstand for forskning før det ble tematisert i *Byforskningsprogrammet* fra 1981 til 1984 (se Baldersheim & Ås, 1984). Programmets utgangspunkt var: *'de økende sosiale og økonomiske problemene i de*

større byene våre' (Lund, 1984, s. 9). Her ble det påpekt at det til da hadde vært lite byforskning fordi det var *'[...] like lite comme-il-faut å forske i bysamfunnsprosmål som det var å tale byenes sak på Stortinget'* (ibid., s. 15).

I 1991 kom utgivelsen *'Norge trenger en storbypolitikk'*, utgitt av "Program for storbyrettet forskning" og Kommuneforlaget (Bildeng & Fürst, 1991). Også i denne utgivelsen etterlyses mer byforskning, men også en mer konkret storbypolitikk. En interessant skifte fra 1984 til 1991 er overgangen fra en konseptualisering av byene som problemområder, til byene som vekst- og innovasjonssentre som skulle sikre både by- og nasjonal hevd i det som ble ansett å være en interurban konkurranse om *'vekst og velstand'* (Rasmussen, 1991, s. 17). Dette er kanskje et første signal på en slik endring i den nordiske og norske bypolitiske diskursen som sådan, hvor byenes *potensial* ble satt i fokus (Jørgensen & Ærø, 2008, s. 30). De siste 20 årene har det blitt mer politisk legitimt å rette innsats mot byene, det har kommet storbymeldinger og et nyere byforskningsprogram (se Aspen, 2005; Barlindhaug, 2005; Fimreite & Medalen, 2005; Vatne, 2005). Dessuten har den faktiske byplanlegging og -utvikling endret seg, både hva angår dens *policy, styringspraksiser* og *relasjon til sivilsamfunnet*. Jeg skal nå se nærmere på den historiske utviklingen i norske byplanpraksiser.

Perioden fra 1950- til 1970-årene kan karakteriseres som industrimodernitetens periode innenfor byplanlegging. I 1965 ble den nye bygningsloven vedtatt, hvor alle kommuner ble pålagt å utarbeide generalplaner (Stugu, 2006, s. 453ff). Sterk tillit til offentlig styring, men også den rasjonelle planpraksisen med den teknisk-faglige og "nylig profesjonaliserte" planleggeren i den viktigste rollen, kjennetegnet perioden. Planpraksisen var preget av *sonering og sanering* hvor det skulle tilrettelegges for nye boliger, veier og tomteareal til byens ulike funksjoner (ibid. 455f). Særlig vektlagt ble tilrettelegging for industriell modernisering og biltrafikk. Perioden var i liten grad preget av sivilsamfunnsdeltagelse eller medvirkning, da det var det *faglige og profesjonelle* som etablerte grunnlaget for den gode byutviklingen (se Kleven, 2011; Thomassen, 1997; Tjelmeland, 1996).

Fra slutten av 1960-tallet til begynnelsen av 1970-tallet ble det fra flere hold reist sterk kritikk mot denne planleggingspraksisen. Saneringspolitikken møtte sterk motbør blant nye generasjoner innbyggere som var både kulturvern- og miljøorienterte. Lokalmiljøorientering ble koblet sammen med radikale bevegelser, noe som medførte en rekke sivilsamfunnsaksjoner i flere norske byer (se bl.a. Stugu, 1997). Protestene mot

byplanleggingen avviste ikke planlegging som sådan, men var opptatt av å søke etter nye typer løsninger og mer åpenhet i planleggingen. I likhet med “charrette”-aksjoner fra det siste tiåret, nevnt i kapittel 1, skjedde dette tidvis også gjennom utvikling av alternative planer med assistanse fra planleggere som brukte sin fritid på dette (Fiskaa, 2005, s. 163). Mange av disse hadde kritisk-alternative islett og det oppstod også rene kritisk-alternative initiativ, for eksempel *Bymiljø 70* i Trondheim (Stugu, 1997, s. 159).

Kritikken medførte et press for endring av planleggingspraksis både relatert til en annen type *planinnhold* og en annen *planmetode*. Slike endringsinitiativ fikk etter hvert større resonans blant lovgiverne og det formelle plansystem. Større grad av åpenhet og noe deltagelse, samt endret holdning til kulturminnevern og lokalmiljø synes å være resultatet (Fiskaa, 2005, s. 163; Stugu, 1997). Dette ble blant annet institusjonalisert gjennom at det da nyopprettede Miljøverndepartementet i 1972 fikk ansvar for fysisk planlegging. Her ble fokus endret i retning vern, lokalmiljø og demokrati, der deltagelse i første omgang først og fremst betydde informasjon og konsultasjon. I tillegg ble saneringsloven fra 1967 erstattet av en ny lov om fornyelse i tettbygde strøk i 1976, hvor ideer som byfornyelse med utbedring av eldre bygg og tilpasningsorientert nybygging stod sentralt (Stugu, 1997, s.167). Det var således et brudd med tidligere forståelsesformer og praksiser (Fiskaa, op.cit. s. 164). 1970-tallets planlegging ble også sterkt influert av datidens desentraliseringsstrømninger, hvor også byens vekst ble forsøkt hemmet gjennom planleggingen (Tjelmeland, 1996).

Som diskusjonen av bypolitikken over impliserer, skjedde nye endringer innenfor byutvikling og -planlegging på 1980-tallet. Skifte i konseptualiseringen fra byen som problem til byens potensial innebar også endringer i planpraksiser. Imidlertid kom samtidig en mer grunnleggende legitimitetskrise for offentlig, intervenserende planlegging som sådan. 1980-tallets planpraksiser kan sees i lys av et bakteppe av økende globalisering, hvor en re-skalerting av bypolitikken medførte at større grad av ansvar for regional vekst ble flyttet fra nasjonalstaten til det subnasjonale nivå. Dette medførte en byutviklingspraksis med visse entreprenurielle og nyliberale innslag, med referanse til ideen om interurban konkurranse. Heri ligger også økende deregulering av offentlig styring og fremvekst av nye typer styringsformer. Innen byutviklingen betydde dette et fokus på investeringer, offentlig-privat samarbeid og økonomisk utvikling heller enn samordnende og intervenserende offentlig byplanlegging, noe som i det minste var idealet før (Bergsli, 2005; Harvey, 1989; Jessop, 2002; Onsager & Selstad, 2004). Overgangen til den postindustrielle økonomien, samt

endringer i nasjonal boligpolitikk og fokus på klima og miljø, sammenveves i nye diskurser som medførte et fokusskifte fra industriarealtilrettelegging, til tilrettelegging for eiendomsverdirealisering, transformasjon og satsning på “nye næringer”.

Dette skiftet startet på 1980-tallet og har i stor grad vedvart frem til vår tid. Til sammen etablerer det komplekse byutviklingspraksiser og -politikk. Det medførte fra 1990-tallet en generell revitalisering av byene, med særlig fokus på bykvalitet relatert til miljø, urbanitet og kultur. Staten har her vært en sentral medspiller gjennom ulike miljø- og fornyelsesprogrammer (Jørgensen & Ærø, 2008, s. 30). Konsepter som kompakt byutvikling, fortetting- og knutepunktutvikling samt vektlegging av offentlig transport har stått sterkt i denne perioden (Se f.eks. Dempsey & Jenks, 2010; Jenks, et al., 1996; Neumann, 2005). Byplanleggingens formål har deriblant vært å etablere verktøy og strategier for å implementere tettere urbane strukturer (Jørgensen & Ærø, 2008; se særlig Næss, et al., 2009). Der tidligere byplanpraksiser var basert på arealekspansive strategier innebar dette således en romlig strategi basert på transformasjon og fortetting.

Denne romlige policystrategien ble kombinert med en delvis nyliberalt inspirert delegitimering av direkte offentlig intervensjon, aktivt grunnerverv og ekspropriasjon. Sammen bidro dette til endrede styringsmessige implikasjoner for byutviklingen (Bowitz & Høegh, 2005; Røsnes, 2005a, 2005b): Arealverdier og konflikter knyttet til ekspropriering ble ansett å medføre større grad av finansiell og politisk risiko (Røsnes, 2005b). Komplekse grunneierforhold, men også utfordringer relatert for eksempel til forholdet mellom kulturminnevern og utbygging, samt forholdet mellom fortetting og bolig- og uteromskrav, gjør dagens planlegging mer kompleks og konfliktskapende (Nyseth & Bjørnå, 2007).

Kompleksitets- og konfliktpotensialet har også økt som følge av at plan- og bygningsloven fra 1985 muliggjorde for private aktører å selv utarbeide forslag til reguleringsplaner. Dette har bidratt til fremveksten av en mer prosjektbasert og privatinitiert byutvikling, hvor private aktører utarbeider reguleringsplaner og går inn i forhandlinger med planleggere om planer og utbyggingsavtaler. Forskningen antyder at dette grepet har medført en mer bitvis byutvikling hvor overordnet planlegging er gitt mindre kraft til fordel for tiltakshavere og utviklere. I tillegg argumenterer forskningen for at tredjepartsaktørers formelle muligheter for å bli hørt og å medvirke har blitt vesentlig mindre. Fokuset ligger på sonderinger og forhandlinger mellom private utbyggere og planleggere (Bowitz & Høegh, 2005; Børrud, 2005; Falleth et

al., 2010; Fimreite et al., 2005; Røsnes, 2005b). Praksisen reflekterer også en vektlegging av markedseffektivitet i produksjonen av byrom, som i Norge også er sterkt manifestert for eksempel i boligpolitikken (Falleth et al., 2010, s. 738; se Pennington, 2002 for liberale argument for markedsbasert planlegging).

Her kan det påpekes at det formelle plansystemet ikke bare består av reguleringsplaner, men et omfattende system av over- og underordnede planer. Dette skulle bety at private reguleringsforslag ikke nødvendigvis må innebære mindre makt til den offentlige planleggingen til fordel for private utviklingsaktører. Kommuneplanens arealdel eller ulike kommunedelplaner vil kunne legge føringer på reguleringsplaner. Slik skal kommunen i prinsippet fortsatt kunne opptre som premissgiver og strategisk byutviklingsaktør med overordnet plangrep. Et slikt argument forsterkes av en hypotese om at når private lager reguleringsplanene, så medfører det en avlastning av planadministrasjoner som muliggjør en økning av kommunal kapasitet for overordnet planlegging (Røsnes, 2005b, s. 38ff).

Flere forskere har imidlertid argumentert for at det er en rekke problematiske trekk og utfordringer knyttet til denne praksisen med private reguleringsplaner. Røsnes (op.cit.) argumenterer for at selv om det er mulig med en proaktiv strategi, velger de fleste kommuner en reaktiv strategi hvor man avventer innkommende planforslag. Mer proaktive strategier krever sterk forankring av overordnede planer i planutvalg og kommunestyret. Dette synes å være lite gjeldende i dagens byplanpraksis, som er preget av hva Fimreite et al. (2005, s. 21) kaller "ekstrem-inkrementalisme". Det vil si en meget aktiv bruk av dispensasjoner fra overordnede planer. Og det er også sånn at hierarkiet mellom de ulike plannivåer bare er delvis: det er alltid den siste vedtatt planen som gjelder (Røsnes, 2005b, s. 39). I tillegg har vi sett at byenes planadministrasjoner ikke får økt kapasitet til planlegging, fordi de ofte har blitt nedbemannet (Røsnes, 2005b, s. 41) og ofte overbelastet med byggesaksbehandling. Endelig har det skjedd en profesjonalisering av den private eiendomsutviklingsbransjen (Bowitz & Høegh, 2005). Dette betyr samlet sett en nedtoning av overordnet offentlig planlegging til fordel for markedsinitiert og prosjektbasert reguleringsplanlegging (Bowitz & Høegh, 2005; Børrud, 2005; Falleth et al., 2010; Fiskaa, 2005; Røsnes, 2005a, 2005b).

Det er vel verdt å merke seg at forskningen viser at denne markedsbaserte praksis i liten grad er konstituert av institusjonelle faktorer (lovverk etc) tredd nedover hodene på lokale aktører fra staten, og at det heller ikke er en *nødvendig* praksis (Bowitz & Høegh, 2005; Røsnes,

2005a, 2005b). Røsnes (2005a, 2005b) argumenterer tvert i mot for at disse endringene i *sin helhet* er initiert og iverksatt på lokalt nivå. Bowitz & Høegh (2005, p. 60) peker på at svake reguleringsmuligheter på kommunalt nivå fremstår som selvforskyldt og hvor det ikke er manglende virkemidler, men evnen til å prioritere det står på. De peker på kollaborativ teori (Healey, 1997) som en måte å møte utfordringene på.

Samtidig vil jeg påpeke at norsk byutviklingspraksis på 2000-tallet også kjennetegnes av offentlige ambisjoner og strategier for byutviklingen. Tidvis tegnes det både i akademia og media opp et for snevert bilde av norsk planleggingspraksis fordi det i stor grad kun fokuseres på reguleringsplanpraksiser. Kommunen sitter fortsatt med mye fag- og reguleringsmakt og det holder neppe som allmenn konklusjon at kommunene ikke er flinke til overordnet, strategisk planlegging eller å håndtere dagens situasjon. Dette er ulikt fra kommuner til kommuner. Bykommuner som Drammen, Stavanger, Trondheim og Oslo er eksempler på kommuner der det i alle fall i visse prosjekter eller områder er kommunale initiativ og styring. Derfor er norsk byutviklingspraksis på 2000-tallet også kjennetegnet av offentlige ambisjoner og strategier for byutviklingen. Dette kommer blant annet til uttrykk i *nærmiljøbaserte og stedskvalitetsorienterte* programmer, for eksempel Groruddals-satsningen; *revitaliserings- og konkurranseorientert* planlegging, hvori opptatt fokus på arkitektur, estetikk, sjøfrontsutvikling og kultur eksempelvis i Drammen, Bodø, Larvik og Fjordbyen i Oslo; samt sterk vektlegging av *miljø, klima og bærekraftig byutvikling*, for eksempel i de ti byene som deltar i “Fremtidens Byer”-programmet, *FutureBuilt* i Oslo og Drammen, samt utviklingen av en klimanøytral bydel på Brøset i Trondheim. Selv om en her ser større offentlige og overordnede ambisjoner er de like fullt oftest basert på former for nettverksbasert styring, offentlig-privat samarbeid eller prosjektrettede tiltak, mer enn å være uttrykk for tidligere tiders intervenserende, offentlige planlegging.

Dermed kan vi si at det er et komplekst og mangefasettert byutviklingsbilde som kjennetegner dagens byplan-Norge. Her er spenninger mellom ambisiøse offentlige strategier og markedsinitiert prosjektplanlegging, samt mellom det Pløger og Andersen kaller *community-orientert* og *competition-orientert* planlegging (Andersen & Pløger, 2007; Pløger, 2006). Jeg skal nå diskutere nærmere spørsmålet om deltagelse i dette komplekse styringslandskapet.

2.2.2 Implikasjoner for sivilsamfunnsdeltagelse i byplanleggingen

1970- og 1980-tallet var i større grad enn noen annen periode preget av relativt inkluderende og delvis kommunikativt orienterte deltagelsespraksiser initiert av formelt plansystem i norsk byplanlegging, for eksempel gjennom Statens nærmiljøutvalg (Falleth et al., 2010; Fiskaa, 2005). Dette ble også institusjonalisert gjennom en endring av PBL i 1977 og videreført i PBL anno 1985 som befester medvirkning gjennom generelle regler for konsultasjon, offentlighet og informasjon (Pløger, 2001). Miljøbyprogrammet på 1990-tallet la også opp til deltagelsesprosesser og LA21-arbeidet likeså (Fiskaa, 2005). Diskursen om medvirkning og deltagelse har fortsatt en sterk institusjonell forankring i lovverket og står sterkt ved overordnet planlegging (Kleven, 2011; NOU 2001:7; NOU 2003:14; Pløger, 2001), hvor en også kan se bredere deltagelsespraksiser enn det som kreves etter lovens minimum (se f.eks. Kristiansen, 2007; Wøhni, 2007).

Likevel viser mye norsk planforskning til en bekymringsfull utvikling med hensyn til tredjeparters og sivilsamfunns medvirkning, samt ivaretagelsen av den representative styringen (Falleth et al., 2008; Falleth et al., 2010; Fiskaa, 2005; Røsnes, 2005a, 2005b). Forhandlinger og utbyggingsavtaler hevdes å etablere mindre transparens, minske folkevalgtes handlingsrom og sivilsamfunns innflytelse (Falleth et al., 2010). De demokratiske dilemmaene anses å være knyttet til at de fleste privatinitierte reguleringsplaner formuleres og utvikles til et ferdig forslag i en uformell tidligfase, hvor bare den private aktøren og kommunens planadministrasjon er involvert i en sonderings- og forhandlingssituasjon. Disse forhandlingene er som hovedregel lukkede for andre aktører og har en viktig funksjon for private utviklere knyttet til å unngå reguleringsrisiko (Falleth et al., 2010). Selv om disse forhandlingene og avtalene formelt sett ikke er bindende for de folkevalgte, hevder Falleth med kollegaer at de folkevalgte i praksis opplever dem som bindende og at de derfor reelt sett er det (Falleth et al., 2008; Falleth et al., 2010). Det har også implikasjoner for sivilsamfunnsdeltagelse: Formell medvirkningsrett trer først i kraft i den påfølgende formelle fasen, etter at avtaler er gjort mellom administrasjon og utbygger og planforslag sendt på høring. Her er også en situasjon hvor den uformelle forhandlingsfasen kan vare i flere år, mens formell fase iflg loven gis en tidsfrist på tre måneder. Dette impliserer at formell deltagelse bare vil dreie seg om enten å akseptere eller opponere mot en plan som sådan, ikke bidra med innspill i utviklingen av den (Falleth et al., 2010, s. 741f).

Studiene til Falleth m.fl. (op.cit.) har også avdekket at det synes å være lite medvirkning utover lovens minstekrav i reguleringsplanleggingen, og at utbyggere i liten grad verdsetter medvirkning. Planleggerne og planadministrasjonen, som i mye planleggingsteori har en sentral og viktig rolle når det kommer til å inkludere og myndiggjøre sivilsamfunn (se f.eks. Forester, 1989, 1999), viser seg også å ha en negativ holdning til lokalsamfunnsaktørers engasjement. Deres negative holdning knyttes til en NIMBY-argumentasjon hvor sivilsamfunnsdeltagere sees som særinteresserepresentanter (Falleth et al., 2008, s. 101)⁹. Falleth m.fl. konkluderer med at det er i alle fall fire problematiske sider ved dagens medvirkningspraksiser. For det første at formelle deltagerrettigheter er relatert til de formelle fasene, etter at det allerede er gjort avtaler og formulert mer eller mindre ferdige planutkast. For det andre er det asymmetri mellom ressurssterke utbyggere og fragmenterte, små, dårlig organiserte sivilsamfunnsinteresser med få ressurser. For det tredje er berørte aktører for snevert definert. Endelig synes faktisk formell deltagelse å bære preg av å være minimumsdeltagelse, dvs. informasjon og høring (Falleth et al., 2010, s. 744ff).

Selv om det synes å mangle institusjonaliserte arenaer for kontakt mellom sivilsamfunn og planmyndighet i denne type reguleringsplanlegging, og sivilsamfunnsaktører av den grunn har få formelle kanaler for innflytelse, er det andre interessante funn i studiene til Falleth med kollegaer. Blant annet at sivilsamfunnsaktører selv initierer *uformelle* deltagerpraksiser for å skaffe seg innflytelse over planleggingen, for eksempel gjennom lobby-virksomhet, mediastrategier, aksjoner osv. De folkevalgte mener i stor grad at deres kontakt med disse sivilsamfunnsaktørene har betydning på utfallet i planprosessene¹⁰ (Falleth et al., 2008, s. 102).

Andre studier viser også en fremvekst av uformelle og ikke-institusjonaliserte deltagerpraksiser og at disse kan ha sterk innflytelse (se f.eks. Aars & Kvalvåg, 2005). Fra 1970-tallet og frem til godt ut på 1990-tallet har både forskning og praksis hatt en vektlegging på formell deltagelse av ulike grader og former, mens vi nå ser tendenser til et økt fokus på uformell deltagelse, som aksjoner, lobbyisme og kritisk-alternative initiativ, slik det også var i perioden fra slutten av 1960-tallet og begynnelsen av 1970-tallet (se f.eks. Beitske & Boelens,

⁹ Her kan en kanskje anta at dette i størst grad gjelder planleggere som arbeider på detaljplanleggingsnivå, mens planleggere som arbeider på et mer overordnet nivå kanskje har et mer positivt syn, gitt den vektlegging som ofte der er på dette.

¹⁰ Spørsmålet er hvordan dette kan henge sammen med den samme studies funn om at de folkevalgte opplever å være "bundet" av forhandlingene mellom planleggere og utbyggere?

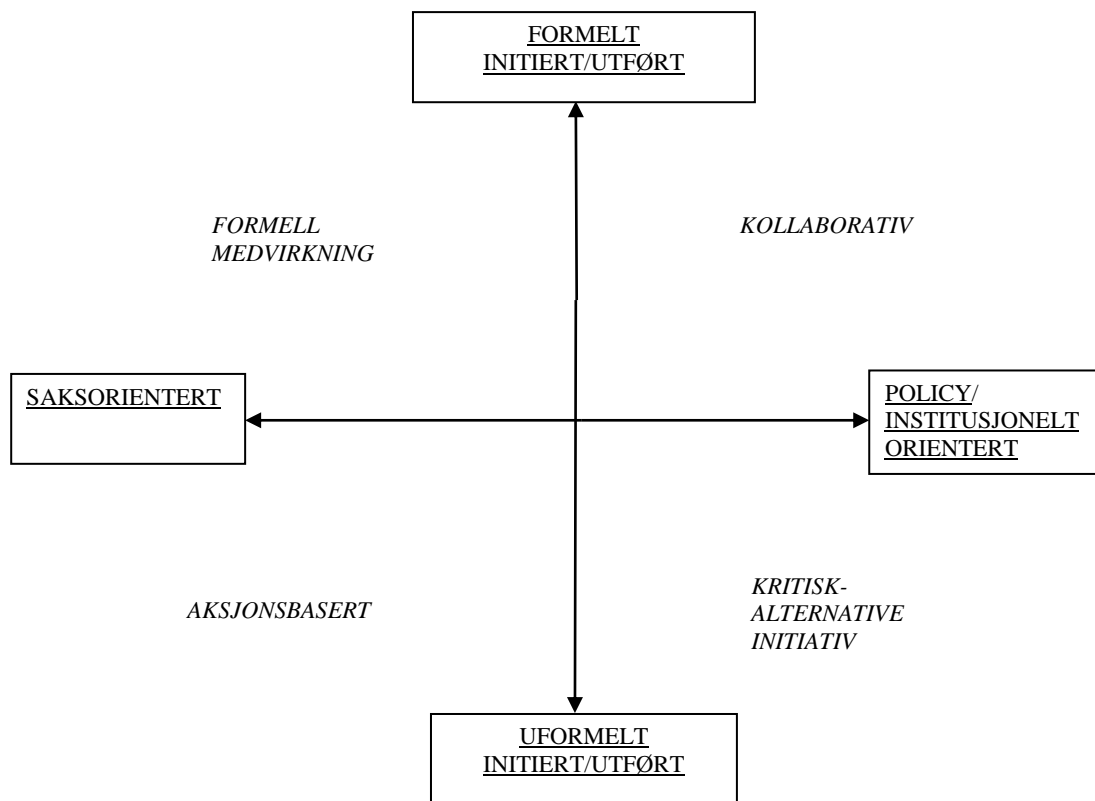
2011; Hillier, 2000, 2002a; Van Dijk, et al., 2011; van Dijk & van der Wulp, 2010). I introduksjonskapittelet fremsatte jeg noen antagelser om det økende fokus på uformell deltagelse. Denne diskusjonen har styrket en responsivitet-hypotese, om en ser disse to periodene i sammenheng. Et fellestrekk for begge periodene er en byplanpraksis kjennetegnet av mindre *responsivitet* overfor sivilsamfunnsaktører: før 1970-tallet var det den allvitende, profesjonelle planleggeren som overflødiggjorde borgeren, fra 1990-tallet og til i dag er det den effektive markedsaktøren som realiserer planleggingen i samarbeid med planmyndighetene. Begge etablerer mindre rom for “invitert” sivilsamfunnsdeltagelse (jf. Miraftab, 2009). Dette er riktignok i vår tid først og fremst relatert til enkeltprosjekts- og reguleringsplanleggingen.

2.2.3 Deltagelseformer: En utdyping av *kritisk-alternative initiativ*

Diskusjonen så langt antyder et skille mellom formelle og uformelle former for deltagelse. Det vil si en *formelt initiert* deltagelse hvor kommunene selv etablerer arenaer og trekker inn aktører, samt en *uformelt initiert* hvor det er aktører utenfor det kommunale planapparat som på eget initiativ søker å influere planleggingen utenfra. En annen vesentlig dimensjon er relatert til hva deltagelsen søker å influere: Konkrete saker eller mer grunnleggende forståelsesformer og praksiser? Dette er forskjellen på henholdsvis en saksorientert deltagelse og en policy/institusjonelt orientert deltagelse. Med saksorientert deltagelse menes deltagelse knyttet til en konkret og avgrenset sak og/eller lavere nivåes plan, hvor formålet først og fremst vil være knyttet til å influere konkrete beslutninger eller sette en avgrenset sak på agendaen. Med *policy-* og *institusjonelt* orientert deltagelse menes deltagelse som søker strategisk policy- og institusjonell utvikling/endring. Altså å utvikle eller endre overordnede byutviklingsstrategier, policy-diskurser og/eller institusjonelle regler og prosedyrer (jf. Healey, 1997, 2006b, 2007). Dette er en mer omfattende og krevende form for deltagelse uavhengig av hvorvidt den er knyttet til formelle eller uformelle praksiser.

I figur 2-1 viser jeg hvordan noen hovedformer for deltagelse kan etableres på bakgrunn av disse dimensjonene. Denne figuren uttrykker dimensjoner og ikke dikotomier. Ulike deltagelsesformer og konkrete case vil kunne plasseres på ulike steder langs aksene, som indikerer vektlegging og hovedform ved ulike initiativ.

Figur 2-1 Former for deltagelse i byplanlegging



Figuren foreslår fire hovedformer for deltagelse basert på disse dimensjonene. For det første er det den saksorienterte og formelt initierte deltagelsen. Dette dekker ulike deltagelsesprosesser av den mer klassiske medvirkningsorienterte sorten, for eksempel etter PBL, orientert imot konsultering og bidrag relatert til enkeltsaker eller enkeltprosjekt under planlegging. Folkemøter, høringer eller nabolagsdialoger kan være eksempler på dette, men også forhandlingssituasjoner hvor interessenter trekkes inn. Dette er tale om konkrete innspill på avgrensede spørsmål, innenfor rammen av relativt entydige institusjonelle regler og prosedyrer og uten endring av institusjonaliserte policydiskurser. Det samme gjelder også *aksjonsbasert* deltagelse, rent bortsett fra at denne er uformelt initiert/utført. Typiske uttrykk er protestaksjoner, underskriftskampanjer, sivil ulydighet, lobbyisme osv. Disse deltagelsesformene er rettet mot å influere, som regel forhindre, konkrete utbyggingsprosjekter og lignende (se f.eks. Aars & Kvalvåg, 2005).

Det jeg her betegner som *kollaborativ* deltagelse er de deltagelsesprosesser som er initiert formelt, men hvor formålet er policy- og institusjonell endring/utvikling. Typiske uttrykk for dette er bredere deltagelsesprosesser hvor kommunen inviterer inn ulike byaktører til å delta i planprosesser av overordnet og strategisk art, hvor en søker å utvikle for eksempel nye policy-

og strategidiskurser, samarbeidsformer og lignende. Det kan også være tale om mer begrensede partnerskap og nettverk, med tilsvarende formål. Betegnelsen “kollaborativ” har sin inspirasjon fra Healeys arbeid på samarbeidende, strategisk planarbeid (Healey, 2006a), men pretenderer ikke å si noe om faktisk samhandlingsform i konkrete prosesser (altså hvorvidt de er preget av for eksempel konsensus eller konflikt). I norsk byplanlegging er den brede, kollaborative prosessen kanskje ikke like vanlig eller dokumentert gjennom forskning, men det finnes eksempler for eksempel relatert til overordnede byplanprosesser (Kristiansen, 2007) eller nærmiljøprosjekter (Wøhni, 2007).

I denne avhandlingen er det den siste hovedformen som er den mest interessante, nemlig *kritisk-alternative initiativ* – som jeg allerede har gitt en viss redegjørelse for i første kapittel. Dette er altså uformelt initierte/gjennomførte initiativ orientert mot policy- og institusjonell endring. I motsetning til aksjonsbasert deltagelse, protesterer ikke kritisk-alternative initiativ (bare) mot konkrete og avgrensede prosjekter/planer, men er kritiske til måten byplanleggingen utføres som sådan, enten i form av dens innhold, planforståelse, metodikk og eller beslutningsprosedyrer. Den er *kritisk*, men tilbyr også mer eller mindre utviklede *alternative* måter å tenke og gjøre byplanlegging på. De har således både et kritisk og et konstruktivt element (jf. også Groth & Corijn, 2005, s. 522). Ofte, men ikke nødvendigvis, vil deres alternativer ikke bare utvikles gjennom *ord*, men også i *handling*, for eksempel gjennom utvikling og praktisering av deltagelsesmetodikk (som i avhandlingens to case); gjennom uformelle intervensjoner i byrom (se for eksempel Groth & Corjin 2005); eller andre former for eksperimentelle praksiser.

Det vil kunne være overlapp eller uklare skillelinjer mellom aksjonsbasert og kritisk-alternativ deltagelse når det kommer til konkrete empiriske eksempler, derfor kreves det her en presisering på noen punkt. Aksjonsbasert deltagelse kan nærmest som en bieffekt eller rent uintendert også medføre mer grunnleggende policy- eller institusjonelle endringer. Det betyr ikke at det da kan karakteriseres som et kritisk-alternativt initiativ. Skal det karakteriseres som kritisk-alternativt må endringen være *intendert* gjennom utvikling av allmenn kritikk og alternativer. Et aksjonsbasert initiativ vil jo nettopp ikke selv etablere helhetlig kritikk eller utvikling av alternativer utover konkrete vedtak relatert til avgrensede saker og prosjekter, selv om de, i kobling til andre prosesser, kan ha som bieffekt mer grunnleggende endringer.

Samtidig må det understrekes at overgangen mellom de ulike deltagelsesformene vil kunne være flytende, og at et og samme initiativ kan bevege seg langs de ulike dimensjonene i konkrete prosesser. Det vil sannsynligvis være vanlig at enkelte initiativ opererer i skjæringsfeltet, eller beveger seg mellom, det aksjonsbaserte og det kritisk-alternative. Kritisk-alternative initiativ kan vokse frem på bakgrunn av aksjonsbasert deltagelse rettet mot avgrensede felt, som etter hvert utvides til en mer kritisk-alternativ praksis. Det kan for eksempel skje gjennom læringsprosesser hvor man i aksjoner opplever at den avgrensede tematikken henger sammen med bredere prosesser og strukturer som må endres (Healey, 1997). Det kan og være knyttet til prosesser med konfliktutvidelser og alliansebygging hvor ulike saksavgrensede praksiser knyttes sammen i allianser rundt felles overordnede temaer (Aars & Kvalvåg, 2005; Griggs & Howarth, 2008; Laclau, 2007). På samme vis vil handlingsformen til et kritisk-alternativt initiativ kunne konkretiseres i ulike aksjoner, men hvor formålet er utover den avgrensede aksjonen i seg selv. Noen kritisk-alternative initiativ kan ligge i et skjæringsfelt med kollaborativ deltagelse. For eksempel om de får oppdrag av etablert planpraksis eller inviteres inn i partnerskap med formell planmyndighet. Dette impliserer som regel spenninger og kontradiksjoner, gitt at initiativets kritikk og alternativutvikling nettopp er rettet mot formell praksis.

Videre er kritisk-alternative initiativ et konsept som først og fremst indikerer hvorifra et initiativ kommer (utenfra) og dets formål (institusjonell og/eller policyendring). Det sier ingenting om ønskeligheten eller progressiviteten til det empiriske fenomenet som sådan. Både kritisk-alternative initiativ og etablerte praksiser må undersøkes kritisk. Endelig er det ikke for deltagelsesformene i figur 2-1 generelt, eller for kritisk-alternative initiativ spesielt, etablert et skille mellom *top down* og *bottom up*. Det sentrale er ikke ovenfra versus nedenfra, men *innenfra* versus *utenfra*: Det som er initiert fra formelt hold og det som er initiert fra uformelt hold, fortrinnsvis med sivilsamfunns- eller annen non-profit-basert forankring.

Jeg argumenterte i forrige kapittel for at Nyhavna-Regjeringen og Byutviklingens År er eksempler på kritisk-alternative initiativ. Samtidig er også andre former for deltagelse tilstedeværende i casene. Byutviklingens År søkte å *endre* deltagelsespraksiser fra formelle og avgrensede, til mer *kollaborative* former for deltagelse. Nyhavna-Regjeringen hentet virkemidler fra aksjonsbasert deltagelse. Begge forsøkte selv å designe deltagelsesarenaer som kunne fungere kollaborativt. En tydeligere nyansering av de to casene kan også gjøres ut fra denne figuren: Selv om begge var *kritisk-alternative*, vil Nyhavna-Regjeringen trekkes

mer mot venstre i figuren (i retning aksjon) og Byutviklingens år trekkes oppover i figuren (i retning kollaborativ deltagelse). Dette henspiller først og fremst deres ulike vekting av virkemidler og deres relasjon til formell praksis.

Etter denne gjennomgangen av den nasjonale kontekst og elaboreringen av kritisk-alternative initiativ som deltagelsesform, skal jeg nå gå grundigere inn i en diskusjon om koblingen mellom kritisk-alternative initiativ og formelle, etablerte byplanpraksiser. Formålet er å redegjøre for grunnen for en undersøkelse av de to kritisk-alternative initiativenes innflytelses- og endringspotensial. For å undersøke dette, er det naturlig å ta utgangspunkt i den eksisterende forskningen på det som jeg heretter karakteriserer som kritisk-alternative initiativ og tilstøtende empiriske fenomen. Det skal jeg gjøre nå.

2.3 Ikke-formelle initiativ og prosjekt i byplanlegging og -utvikling

Planforskningen har de siste tyve årene i stor grad først og fremst undersøkt deltagelse basert på hvordan ulike deltagelsesaktører kan bli, har blitt og/eller burde bli invitert inn i planleggingen av aktører i det formelle planleggingssystem (se f.eks. Campbell & Marshall, 2000; Forester, 1989, 1999; Healey, 1992, 1997; Innes & Booher, 2000; Mäntysälo, 2005). Vektleggingen har blitt kritisert fra ulike hold. I en norsk kontekst har det blitt påpekt at det er de uformelle deltagelsespraksisene som er mest relevante hva angår *innflytelse* i reguleringsplanleggingen (Falleth, et al., 2008; Falleth, et al., 2010). Hillier (2000, 2002a, 2002b) har gjennom flere studier i andre kontekster påpekt tilsvarende tendenser. Hun advarer mot følgene av å vektlegge formell deltagelse, når det er de uformelle som etablerer mest innflytelse. Her ligger det en implisitt forutsetning om at deltagelse *bør* ha innflytelse. Dog er Hilliers poeng at ressurssterke deltagere gjerne inngår i det uformelle, mens de mindre ressurssterke orienteres mot de formelle og dermed taper (Hillier, 2000). Hillier setter også et spørsmålstegn ved det normative trykket i retning av at folk *bør* inndras i formelle deltagelsesprosesser, og at en *bør* unngå uformelle praksiser som aksjoner og lobbyisme. Et slikt normativt press kan sees som uttrykk for et slags “kontrollbehov” – en slags “regulering av deltagelsesmarkeder”, som Aars og Kvalvåg (2005) har kalt det. Det er ikke i utgangspunktet nødvendigvis et uttrykk for å kooptere eller sikre kommunens egne interesser, men kan være basert på et ønske om å sikre representativitet, “gode argumenter” eller de svakestes interesser. På bakgrunn av egne forskningsresultater peker dog Hillier på et behov for å åpne opp for, legitimere og relatere seg til *både* formelle og uformelle

deltagelsespraksiser. Dette knyttes også til et annet politikk-syn enn de liberale og deliberative som preger mange forskere. Hillier foreslår i stedet en *agonistisk* tilnærming til planlegging som vektlegger konflikt som et viktig og demokratisk element ved politikk som ikke bør eller kan rasjonaliseres bort (Hillier, 2002a, 2002b).

Der både Falleth m.fl. og Hillier i stor grad forholder seg til det vi ut fra figuren over kan kalle aksjonsbasert deltagelse, er mitt fokus altså på den kritisk-alternative deltagelsen. Jeg skal nå gå over til å diskutere relevante planteoretiske perspektiver og forskning på lignende empiriske fenomen.

2.3.1 Fra “opprørsk planlegging” til kritisk-alternative initiativ

I planleggingsteorien finnes en egen posisjon ofte karakterisert som *sosialtransformerende*, etter tradisjon fra Friedmann (1987). Sosialtransformerende planleggingsteori deles ofte opp i radikal og *insurgent* planlegging. På bedre norsk kan insurgent planlegging oversettes til “opprørsk planlegging”. Den “opprørsk” planleggingen er relatert til de uformelle og mest opposisjonelle praksisene (Beard, 2003; Holston, 1998; Miraftab, 2009; Sandercock, 1998). Som planteoretisk posisjon betraktet har Miraftab (2009) karakterisert “opprørsk planlegging” som overskridende. For det første overskrider opprørsk planlegging dikotomier mellom formelle og uformelle arenaer for politikk, og mellom “invited” og “invented” former for deltagelse (ibid., s. 46). Hvorvidt de ulike empiriske studiene av opprørsk planlegging faktisk er eksempler på dette, er i mine øyne noe blandet. Ofte forblir fokuset på uformelle praksiser og ikke overskridelser eller koblinger mellom formelle og uformelle. For det andre beskriver Miraftab opprørsk planlegging som overskridende hva angår nasjonale grenser: Det søkes overnasjonal solidaritet med marginaliserte grupper og et ikke-eurosentristisk perspektiv på planlegging (ibid.). For det tredje kjennetegnes opprørsk planlegging av å være mothegemonisk, i det en opprørsk praksis forsøker å destabilisere normaliserte maktrelasjoner og insistere på borgernes rett til å dissentere, rebellere og selv bestemme egne måter å engasjere seg og delta på (ibid.). Endelig anses opprørsk planlegging som

‘[...] imaginative... it recovers idealism for a just society – the imagination that the neoliberal illusion of TINA, There Is No Alternative, has suppressed. Insurgent planning recognizes the symbolic values of insurgent citizenship activities that offer hope from which to work towards alternatives’ (ibid.).

Slik jeg ser det, er den “opprørske planleggingen” først og fremst en *utenfra-posisjon* og en form for aktivitet relatert til planlegging og romlig politikk som er mot-hegemonisk (i gramsciansk forstand) og alternativ ifht etablerte praksiser og diskurser. Den går også forbi bare kritikk til alternativ-etablering ved at den er, eller sees som, en form for planlegging i seg selv. Det er altså ikke uttrykk for aktiviteter hvor det “kun” protesteres. Jeg ser “opprørsk planlegging” som et konsept utviklet i forlengelsen av tidligere marxistiske og radikale planleggingskritikere, men nå også med sterk kobling til postkoloniale teorier og praksiser. Det er likheter mellom “opprørsk planlegging” og mitt begrep “kritisk-alternative initiativ”, men det er samtidig noen vesentlige forskjeller. Den opprørske forskningsskolen søker å utvikle helhetlige planteorier rundt sitt konsept, mens min ambisjon er først og fremst å kunne karakterisere spesifikke empiriske fenomen i planleggingspraksiser. Jeg velger å se på de empiriske fenomen som den sosialtransformativt posisjonen betegner som “opprørsk planlegging”, som *én form for* kritisk-alternative initiativ, heller enn å situere avhandlingen innenfor en “opprørsk” tradisjon.

Dette er det flere grunner til. Den opprørske planleggingsteorien er utviklet i og tilpasset en annen kontekst enn den denne avhandlingen er forankret i, nemlig såkalte ikke-vestlige planleggingspraksiser (men se også Wekerle, 2004). Dette etablerer forskjeller som gjør det mindre adekvat å anvende teoriapparatet på studier av alternative initiativ i en nordisk, velferdsstatlig kontekst. Selve betegnelsen “opprørsk” høres hult ut anvendt på avhandlingens case og er muligens et for sterkt begrep for en del kritisk-alternative initiativ.

Opprørsk planlegging, som posisjon, forholder seg heller ikke godt nok til det som er mitt orienteringspunkt: *møtet og samhandlingen* mellom uformelle utenfra-initiativ og de formelle planmyndigheters praksiser. Min orientering og interesse er knyttet til skjæringsfeltet, spenningen og møtet mellom det formelle og uformelle. Forskningen innenfor den “opprørske” posisjonen har hatt en iboende tendens til å sammenveve teoretiske/formelle egenskaper om *hva slags aktører* som utfører *hva slags handlinger* (utenfra-aktører, mothegemonisk praksis), sammen med normative antagelser om disse praksisers alltid progressive (venstreorienterte) politiske rolle henimot en alltid repressiv stat. Dette ønsker jeg ikke å legge inn i kritisk-alternative initiativ som konsept. Når formålet er å forstå spenningen og koblingen mellom uformell og formell, samt å forstå førstnevntes mulighet for å influere sistnevnte, er det i mine øyne viktig å ha et åpent og kritisk blikk og ikke nærmest a priori dele ut merkelapper som progressiv og repressiv. Å betegne noe som kritisk-alternativt

sier noe om hvor et initiativ kommer fra og at det er kritisk til en eksisterende praksis, samtidig som det på ulike måter tilbyr alternativer. Det sier som tidligere nevnt ingenting om *innholdet* i kritikken eller alternativet, eller om initiativet er progressivt eller repressivt. Det vil være opp til enhver konkret undersøkelse å eventuelt undersøke og diskutere det¹¹.

En annen type kritikk av denne type planforskning er relatert til at det er stilt spørsmålsteget ved hvorvidt opprørsk planlegging kanskje *'is not land use planning at all, but akin to political activism or social work'* (Sorenson & Auster, sitert i North, 2001, s. 356). Nå kan det antydes, uten å foregripe begivenhetene, at forsøk på å ekskludere/inkludere ulike praksiser inn under signifikanten *planlegging* er en viktig maktutøvelse når kritisk-alternative initiativ og institusjonaliserte praksiser møtes. Likevel preges nok en del av de casene som brukes som eksempler på opprørsk planlegging nettopp av å være mer politisk aktivisme eller sosialarbeid, enn planlegging slik vi tradisjonelt forstår det, mens avhandlingens to case og kritisk-alternativ deltagelse som sådan ofte har mer affinitet med en mer typisk – om ikke tradisjonell – planorientering.

Det er altså et behov for et perspektiv som er mer kontekstuellet forankret i “nord”, som i større grad muliggjør en interesse for skjæringsfeltet, spenningene og møtet mellom institusjonell planpraksis og uformelle initiativ, og som i mindre grad konflaterer uformell med progressiv og formell med repressiv. Utviklingen av kritisk-alternative initiativ som en egen kategori, fremfor å arbeide innenfor enn opprørsk planleggings-posisjon, er i mine øyne en hensiktsmessig måte å håndtere dette på.

Samtidig finnes også en del empirisk orientert forskning med nærliggende fokus og perspektiver, som i mindre grad eksplisitt knytter an til sosialtransformativ planleggingsteori. Disse har ofte til felles at de er forankret i undersøkelser av sosiale bevegelser, sivilsamfunnsorganisasjoner, -nettverk og andre grupperinger som utfordrer etablerte planleggingspraksiser gjennom både kritikk og alternativutvikling, og således altså er eksempler på kritisk-alternative initiativ (Appadurai, 2001; de Souza, 2006; González & Healey, 2005; González & Vigar, 2008; Groth & Corijn, 2005; Irazábal & Neville, 2007; Martens, 2005; Purcell, 2009; Wekerle, 2004; Winkler, 2009). Utover dette er de nokså forskjellige i innfallsvinkel, perspektiv og empiri. I en norsk kontekst finnes det også

¹¹ Noe jeg imidlertid *i liten grad* gjør i denne avhandlingen da jeg ikke har noen interesse av å gi slike normative merkelapper.

forskning på Byutviklingens År som også kan plasseres her (Haggärde, et al. 2008; Nyseth, 2011; Nyseth, et al. 2010). Denne har imidlertid i mindre grad vært orientert omkring relasjonen til etablert praksis eller betydningen av og endringspotensialet til Byutviklingens År. Istedet vektlegges analyser av praksisene som inspirasjonskilde for teoriutvikling og planleggingspraksis.

Jeg skal nå undersøke nærmere en del av denne forskningen. Formålet med dette er å identifisere bidrag fra denne forskningen som kan være relevant å bringe videre fordi den øker forståelsen av min problemstilling. For det andre vil diskusjonen også innebære en påpekning av hull og uklarheter ved den eksisterende forskning, hvor jeg kanskje kan gi noen bidrag med denne avhandlingen.

2.3.2 Kunnskap og erfaringer fra tidligere forskning

Drøftingen av denne tidligere forskning vil, på bakgrunn av min problemstilling, særlig relateres til spørsmålet om kobling og samhandling mellom initiativ og formell planpraksis, samt førstnevntes potensial til å influere og endre sistnevnte. Slik jeg ser det er disse tematikkene ikke utfyllende tematisert i eksisterende forskning. Noen studier undersøker i liten grad innflytelse utover avgrensede enkeltvedtak eller agendasetting. Dette er av ulike grunner. For eksempel at det ikke synes å være mulig på daværende tidspunkt å identifisere endring (Irazábal & Neville, 2007), at en er opptatt av det, men i realiteten vektlegger konkrete beslutninger (Groth & Corijn, 2005), eller at man ikke er opptatt av hvorvidt de har influert formelle praksiser, på grunn av en generell statsskepsis og vektlegging av deres egen implementering av prosjekter (de Souza, 2006).

Groth & Corijns (2005) meget interessante studie kan være et eksempel på at en i liten grad synes å eksplisitt følge opp institusjonell eller policy-endring. Forfatterne undersøker cases hvor det jeg her karakteriserer som kritisk alternative initiativ intervenerte i og transformerte byrom som var utenfor det offentlige og markedets søkelys. Studien argumenterer for at planleggingstilnærmingen som sådan utfordres gjennom slike praksiser og at det trer frem institusjonelle endringskrav i form at krav om mer komplekse og bredere former for medvirkning i planlegging (ibid.: 521). Groth & Corijn viser hvordan disse kritisk-alternative intervensjonene evnet å tilføre byrommene nye stedskvaliteter på bakgrunn av ulike, ofte kulturelle, praksiser som ble etablert gjennom intervensjonene. Dette medførte at byrommene

igjen også ble interessante for det offentlige og for markedet, hvorpå disse aktørenes påfølgende handlinger ironisk og paradoksalt nok igjen truet de samme stedskvaliteter, i følge forfatterne. Kritikere av mitt ønske om å undersøke skjæringsfeltet og koblingen mellom formell og uformell praksis, vil si at et slikt resultat er en typisk ironi i dynamikk mellom det kritisk-alternative og det etablerte. Dog bør det generelt vises forsiktighet med for lett å befestet at det som skjer i denne dynamikken alltid medfører forflatning eller pervertering (dog uten at jeg hevder forfatterne her gjør det). Uansett, når det kommer til den konkrete undersøkelsen av initiativenes innflytelse, ser en at de gjennom sine intervensjoner transformerer og således influerer – i det minste for en stakket stund – de konkrete byrommene. Når dette trues av det offentlige og markedets tilbakekomst, forblir Groth & Corijn i stor grad opptatt av innflytelse i form av konkrete beslutninger og agendasetting, mer enn policy- og institusjonell endring. Her viser deres studier i Helsinki og Brussel at konkrete endringer blir forhindret pga områdenes sentrale lokalisering og rigiditeten i institusjonaliserte planleggingsprosesser (op.cit., s. 523). Dog fremheves det at disse initiativene i seg selv har demokratisert prosesser rundt byutvikling, selv om de ikke har hatt substansiell innflytelse på beslutninger (ibid., s. 523). Dette er en typisk konklusjon (se f.eks. også Winkler, 2009).

Noen som har undersøkt potensialet for institusjonell endring mer eksplisitt, er Martens (2005) og González med Vigar (2008) og med Healey (2005). Martens' (2005, s. 3) undersøker hvorvidt NGO'ere er i stand til å endre *'the rules of the game'* og ikke bare beslutninger. Dette gjør han i en case hvor NGO'ere har presset på for å få etablert mer deltagelsesorienterte praksiser i tråd med kommunikative planleggingsidealer. NGO'ene fikk delvis gjennomslag for dette og ble involvert i en komité bestående av både sivilsamfunns- og formelle aktører, som skulle diskutere hvorvidt og hvordan medvirkningsprosesser i den israelske byen Haifa kunne gjøres. En by som i følge Martens var kjennetegnet av en *'aggressiv utviklingsstrategi'* orientert mot vekst og høyhus-utbygging. (ibid., s. 9, min oversettelse). Komiteen initierte pilotprosjekter med medvirkning i to ulike case (ibid., s. 10). Martens fremhever at prosjektene fungerte relativt vellykket etter kommunikative idealer, men at de mislykkes i å koble deltagelsesprosesser med formelle beslutningsarenaer og at ikke makt ble overført fra disse arenaene til deltagelsesarenaene (ibid., s. 16). Tvert i mot mener Martens at man her bare styrket det representative demokrati og den lokale plankomiteens makt gjennom at denne fikk bedre informasjon (ibid.). En kan stille seg undrende til at ”noe har gått galt” fordi representativt demokrati er styrket og lokalpolitikere har fått bedre informasjon til å fatte beslutninger. Uansett er Martens' konklusjoner både i forhold til

innflytelse over konkrete beslutninger og institusjonell endring dyster, i den forstand at lite skjedde.

Dette er i og for seg interessante konklusjoner, men Martens' artikkel bærer preg av et svakt analytisk apparat for å forstå manglende endring. Det teoretiseres i liten grad, eller i alle fall inadekvat, omkring muligheter og hindringer relatert til endring av '*rules of the games*'. Derfor blir konklusjonene noe mangelfulle. Det hele knyttes til elitesnes ignorering av alternative praksiser og disse elitesnes tilhørighet i '*the dark, regressive side of power and planning*' (ibid., s. 17). Planleggingens "mørke side" er en referanse til den mer Flyvbjerg-orienterte planforskningen (Flyvbjerg, 1991; Flyvbjerg & Richardson, 2002). Martens manifesterer med dette den mindre heldige tendens innenfor noe av den sosialtransformative planforskning, hvor det offentlige og den formelle planleggingen nærmest a priori sees å konstituere "det mørke" og det repressive, mens sivilsamfunnsinitiativ er progressiv (se f.eks. de Souza, 2006; og delvis Miraftab, 2009). Å se en "informert", representativ demokrati-basert planlegging som per se mørk og repressiv, som Martens (op.cit) tenderer til, blir i mine øyne for enkelt, og det bør da i så fall eksplisitt argumenteres for at en mer deltagerdemokratisk posisjon prinsipielt sett er bedre praksis. Dette er dog et normativt spørsmål. Det blir også analytisk en for svak forklaring på manglende endring å bare henvise til at formell planlegging er mørk og undertrykkende.

Denne type forskning mangler derfor et perspektiv for å undersøke institusjonelle barrierer som kan hindre endring, og hvordan aktører i ulike institusjonelle posisjoner er forankret i ulike forestillinger om passende planleggingspraksiser (se også Lesjø, 2003 for en tilsvarende kritikk av Flyvjergs (1991) Aalborg-studie). Informanter fra det formelle system slippes lite til, da interessen først og fremst er rettet mot de uformelle praksisene, eller fordi det formelle system kategoriseres som mørk og repressiv. Entydig analytisk og empirisk vektlegging *bare* av det kritisk-alternative initiativ uten å undersøke institusjonelle diskurser og holdninger, er i slik forskning en barriere mot å få en bedre forståelse også for manglende endring.

Dette er derimot til stede i en britisk case, nemlig Ouseburn Valley-studien til González og Vigar (2008) og González og Healey (2005). Her undersøkes hvordan en gruppe aktivister har forsøkt å forhindre gentrifisering og prosjektbasert fornyelse av Ouseburn Valley i Newcastle. Begge studiene legger opp til en rekke faktorer de mener er viktige for endringspotensial, som vi kommer tilbake til nedenfor, men i deres case, som foregår over flere år, har ikke initiativet

bidratt til grunnleggende endringer av byplanpraksisene som sådan. De har likevel evnet å modifisere den konkrete utviklingen av området noe, gjennom et partnerskap med kommunen. Dette partnerskapet burde i seg selv vært erkjent som en institusjonell nyvinning. Studiene viser også hvordan kritisk-alternative initiativ kan bevege seg over til kollaborativ deltagelse.

Problemene med å etablere mer grunnleggende endring knyttes i denne case til institusjonelle dimensjoner, slik som det sentraliserte planleggingssystem i England og rigide og teknifiserte styringspraksiser (jf. også Groth & Corijn, op.cit.), men også til eiendomsutviklingsrettigheter og ideologiske dimensjoner. Sistnevnte aspekt dreier seg eksempelvis om lik retorikk mellom stat og uformelt initiativ, men ulik substans, med det paradoksale følget at initiativet bidro til å legitimere og ”smøre” nasjonal policy-implementering den i utgangspunktet var mot. I en bredere forstand dreier dette, i følge forfatterne, seg om at nyliberale diskurser som konstituerer formell praksis er så dominerende at alternative, lokale initiativ har vanskelig med å vinne frem (González & Vigar, 2008, s. 74). Initiativers endringspotensial antas å måtte ha resonans til endringer i underliggende diskurser og kulturer (González & Healey, 2005, s. 207). Hvis ikke vil de inkorporeres i ”mainstream” prosesser, noe som utgjør en trussel mot deres endringspotensial, selv om de kan bringe med seg *'a few seeds for future transformers to build on left around in institutional memories and governance cultures'* (ibid.).

Selv om disse ulike studiene er gjort av case med relativt varierende innflytelse og sjelden i form av grunnleggende endring, argumenterer de alle for ulike faktorer som synes å være vesentlig for kritisk-alternative initiativets endringspotensial. Jeg skal nå oppsummere og gjennomgå disse, fordi det er et viktig erfaringsgrunnlag å bygge på for denne avhandlingen.

Først og fremst argumenteres det for at ett av kjennetegnene ved kritisk-alternative initiativ, deres konstruktive orientering, i seg selv er en viktig faktor. Groth & Corijn (2005) hevder at det at man ikke bare er *mot noe* eller *reaktive*, muliggjør bygging av koalisjoner rettet mot aktører i den politiske sfæren og planleggingsadministrasjoner (ibid., s. 522). Dette konstruktive aspektet, som kan knyttes til konstruksjonen av nye policy- og plandiskurser og det å selv ”gjøre” planaktiviteter, vektlegges også av González og Vigar (2008), de Souza (2006), Wekerle (2004) og Appadurai (2001). Sistnevnte knytter dette til konseptet *presedenssetting* hvor man gjennom uformelle praksiser skaper presedens for formelle praksiser gjennom å vise gode måter å gjøre ting på og at alternative praksiser er mulig.

Groth & Corijn (2005) fremhever videre at kontingente aspekter kan spille en rolle. I deres case utgjør nedkjøling av boligmarkedet et pustehull som bidrar til stopp i uønsket utvikling (Groth & Corijn, 2005, s. 522). Dette påpekes også i andre studier (González & Vigar, 2008), men er mest relevant i forhold til konkrete beslutningsprosesser mer enn i forhold til institusjonell endring. Samtidig synliggjør det kompleksiteten i studier av endring, hvor en rekke ulike, direkte og indirekte, prosesser spiller sammen og virker inn på planpraksis på måter som er mer eller mindre heldige for de kritisk-alternative initiativene.

González og Vigar (2008) påpeker at en åpen politisk mulighetsstruktur i form av en planmyndighet som forstår verdien av og er åpen i forhold til slike initiativ, kan være av de viktigste faktorene. Relatert til institusjonell endring spørres det om en slik politisk mulighetsstruktur i en del tilfeller gjør institusjonell endring overflødig. Fokuset for mange av de uformelle praksisene er nettopp å etablere endringer i retning av en planleggingspraksis som er mer åpen og forståelsesfull i forhold til denne type praksis.

De fleste studiene vektlegger spesielt en relasjonell dimensjon (de Souza, 2006; González & Healey, 2005; González & Vigar, 2008; Martens, 2005; Purcell, 2009; Wekerle, 2004). Å etablere nettverk og koalisjoner med andre kritiske byaktører; kapasitet til å koble på tvers av såkalt strukturelle hull (González & Vigar, 2008); samt kombinere ressurser synes å være allment akseptert som viktige faktorer. Imidlertid er det en distinkt forskjell mellom de studier som fremhever relasjonelle koblinger til og forankring i det formelle plansystem som kritisk viktige faktorer (eksempelvis González & Healey, 2005; González & Vigar, 2008; Wekerle, 2004), kontra de som ser dette som problematisk, fordi de mener det fører til kooptering og legitimering av nyliberale og repressive strukturer (eksempelvis de Souza, 2006; Martens, 2005; Miraftab, 2009; Purcell, 2009). Dette får for eksempel de Souza (2006) til å ikke bry seg særlig med hvorvidt uformelle praksiser evner å influere formelle praksiser, men mer om hvordan urbane bevegelser selv kan planlegge og implementere prosjekter. Videre får det Martens (2005) til å anbefale NGO'ere i Israel å etablere egne, alternative plansystem med deltagelsesorienterte praksiser, eller å gå rett på private eiendomsaktører, heller enn offentlige myndigheter. Spørsmålet om relasjonell dynamikk og koblingen mellom uformelle og formelle praksiser drøftes nærmere i neste kapittel (se kapitteldel 3.5.4 og 3.5.5).

González og Healey (2005) vektlegger evnen til å slå inn i institusjonaliserte diskurser og praksiser. Dette er et poeng som ofte er implisitt eller fraværende i en del av disse studiene,

men som jeg har sett på som vesentlig å fange opp i utviklingen av et analytisk rammeverk for avhandlingen. Ved å undersøke relasjonen og møtet mellom formell planpraksis og kritisk-alternative initiativ som møter mellom aktører forankret i ulike meningssystemer som konstituerer ulike forståelser av hva som er adekvate planleggingspraksiser, unngås forenklete påstander om manglende endringsvillighet og iboende repressive praksiser. Dette gir samtidig et analytisk rammeverk som i større grad kan undersøke hvordan og i hvilke situasjoner kritisk-alternative initiativ kan slå inn i og endre etablerte praksiser– eller hvordan endring uteblir.

Det neste kapitlet vil introdusere et analytisk rammeverk som kan ivareta disse innsiktene. Dette rammeverket er forankret i *argumentativ diskursanalyse* (Hajer, 1995, 2009), som muliggjør undersøkelsen av møter mellom ulike diskurser og praksiser med særlig henblikk på å forstå ulike aktørers ståsted, handlingsrom, argumentativ og relasjonell dynamikk, samt identifisering av policy- og institusjonell endring, samt forstå hvordan slike endringer (ikke/i liten grad) skjer. Den argumentative diskursanalysen kan også suppleres av innsikten som er etablert av den empiriske forskningen på kritisk-alternative initiativ som er gjennomgått her.

Gjennomgangen antyder at det kan være vanskelig for kritisk-alternative initiativ å etablere policy- og institusjonell endring i seg selv. Selv om det norske plansystemet er mindre sentralisert enn for eksempel det britiske, må en anta at diskursive og institusjonelle barrierer relatert til passende planpraksiser, også her vil være seige og av og til tatt-for-gitte praksiser som vanskelig endres av episodiske enkeltinitiativ. Spesifikke lokale og kontekstuelle omstendigheter, samt muligheten til å koble seg på eksisterende strømmer og prosesser som underbygger endringskrav, vil kunne være en mulighet (jf. González og Healey, op.cit.). Der hvor etablert planlegging befinner seg i “normalsituasjoner”, vil det være en antagelse at kritisk-alternative initiativ i seg selv vanskelig kan bidra til radikale og grunnleggende institusjonelle endringer. Like fullt vil det kunne være spor, justeringer, revideringer og andre mer inkrementelle resultater etter dem. Dette er antagelser som forfølges i neste kapittel og selve analysen.

3 Analytiske perspektiver

3.1 Introduksjon

Byutvikling, politikk og planlegging i det senmoderne samfunn er preget av fremveksten av en rekke nye aktører, temaer, nettverk og ulike former for governance (Hajer & Wagenaar 2003; Mandelbaum & Albrechts, 2005). Dette illustrerer også denne avhandlingens to case. Dette krever et analytisk perspektiv som kan forstå og analysere spenninger og konflikter som genereres av slike praksiser – og, i mine øyne, erkjennelsen av at disse konflikter og spenninger går hinsides rent interessebaserte vurderinger og handlinger, til også å omfatte konflikter over både mening og materialitet (Healey, 2007). Dette er bakgrunnen for at avhandlingen, som nevnt i kapittel 1, er forankret i fortolkende policyanalyse, nærmere bestemt argumentativ diskursanalyse (Fischer, 2003; Hajer, 1995; 2003a, 2005, 2009; Hajer & Laws, 2006; Hajer & Versteeg 2005)¹².

I dette perspektivet konseptualiseres møtet mellom kritisk-alternative initiativ og etablerte planpraksiser som et møte mellom ulike diskurser. Slike diskurser konstituerer ulike situasjonsdefinisjoner, subjektposisjoneringer, problem-løsningskonfigurasjoner og forståelser av legitime beslutningsprosedyrer. Argumentativ diskursanalyse er imidlertid ikke en diskursiv tilgang som utelukkende bygger på *det språklige* foruten i sammenheng med det institusjonelle – det vil si ulike praksiser. Byplanlegging forstås her som en *institusjonell praksis* bestående av visse normer, regler og prosedyrer, hvor visse *plandiskurser* både produseres innenfor, men også reproduserer de samme praksisene. Disse diskurser består av visse ideer, konsepter og kategoriseringer, som konstituerer sosial virkelighet gjennom meningsattribusjon (Hajer, 1995, 2003a, 2009). Kritisk-alternative initiativ etableres i andre, uformelle, praksiser utenfor kommunehuset. Her utvikles diskurser som både *kritiserer* eksisterende praksiser, men som samtidig utvikler *alternative* verdensanskuelser, problem-løsningskonfigurasjoner, posisjoneringer og forståelser av legitime prosedyrer og regler. Argumentativ diskursanalyse fokuserer på den *argumentative interaksjonen* og den *relasjonelle dynamikken* i møtet mellom kritisk-alternative initiativ og institusjonelle praksiser når endring skal undersøkes og forstås.

¹² Hajer (2009) har i senere arbeid søkt å kombinere diskursanalytiske og *dramaturgiske* teorier. I mine øyne utgjør det sistnevnte et supplement til det førstnevnte som kan være relevant for visse analytiske formål. I denne avhandlingen, anses det derimot ikke som så relevant og er derfor i mindre grad eksplisitt uttrykt her.

Det er også viktig å ta med seg innsikten fra tidligere forskning på tematikken, som ble gjennomgått i kapittel 2, samt også innsikter fra den generelle forskningen på policy- og institusjonell endring. Denne forskningen skal jeg kort redegjøre for nå. Deretter presenteres den argumentative diskursanalysens grunnleggende trekk, etterfulgt av en analytisk modell for avhandlingen.

3.2 Policy- og institusjonell endring: En kort gjennomgang

Argumentativ diskursanalyse har en fot både i diskursanalytisk og nyinstitusjonell teori (Fischer, 2003, s. 44; Hajer, 1995, s. 264). Min oppfatning er at det særlig er innenfor disse perspektivene at vi har sett den mest interessante kunnskapsutviklingen rundt endring (se også Torfing, 2001). Dette er blant annet relatert til at ulike retninger innenfor disse posisjonene alle vektlegger komplekst samspill mellom endring og stabilitet, aktører og strukturer, mening og materialitet. Jeg vil derfor fokusere på resultatene fra denne kunnskapsproduksjonen.

En vesentlig innsikt er at selv institusjonsinterne, intenderte endringsforsøk ofte mislykkes (Torfing, 2001). Nyinstitusjonell teori fremhever både formelle og uformelle institusjonelle barrierer som viktige faktorer: Etablerte praksiser understøttes av formelle strukturer, men også av uformelle, tatt-for-gitte rutiner, prosedyrer og normer (González & Healey, 2005; Hall, 1993; Hall & Taylor, 1996; Healey, 2006b; March & Olsen, 1989; Thelen, 1999; Torfing, 2001). Disse teoriene antyder at kritisk-alternative initiativer vil kunne ha en vanskelig jobb med å endre etablerte byplanpraksisers innhold og handlemåter, siden disse hviler på institusjonaliserte formelle og uformelle prosedyrer og regler. Dette impliserer at mer grunnleggende endringer i policy og i måten man praktiserer planlegging på, oftest innebærer *institusjonell* endring, enten/både i form av endring i formell organisasjon, prosedyrer, regler – eller/og uformelle rutiner, normer og regler.

Institusjonelle perspektiver fremhever ulike faktorer som synes å være betingelser for policy- og institusjonell endring. Hysing (2009) har oppsummert disse betingelsesfaktorene. Her vektlegges den institusjonelle dimensjon som jeg allerede har trukket frem, som Hysing i sin artikkel gjør ekvivalent med *organisasjon*. Videre peker han på at ulike skoler og forskere på feltet i ulik grad har fremhevet *eksogene sjokk, nye ideer og diskurser*, samt *policy-entreprenørers handling* som viktige faktorer. Selv om ulike skoler vektlegger disse

forskjellige faktorene ulikt, er det ikke problematisk å argumentere for at disse supplerer og utfyller hverandre (jf. også Hysing, 2009).

Vektleggingen av eksogent triggede endringsprosesser ser vi blant annet innenfor historisk institusjonelle og diskursteoretiske perspektiver (Hajer 2009; Hall, 1993; Hay, 2001; Laclau, 1990; Torfing, 2001). Her er fokus på institusjons- og stedseksterne prosesser som slår inn i institusjoners virke, for eksempel i form av kriser. Samtidig kan ikke eksogene hendelser være mer enn en ”trigger” for ulike aktører eller policy entreprenører (Hysing, 2009), som kan handle på bakgrunn av hendelser for enten å forsøke å opprettholde eller endre en praksis (Hajer, 2009; Torfing, 2001). Institusjonsinterne spenninger samt konflikter mellom ulike aktører kan også være et utgangspunkt for endring foruten eksogent triggede kriser (Olsen, 2009; Olsson, 2009). Det påpekes også av en rekke forskere at konstruksjonen eller tilgjengeligheten av nye ideer, paradigmer og diskurser er viktige for endring, men at disse må endre institusjonelle og organisatoriske arrangement for at praksis endres (González & Healey, 2005; Hall, 1993; Hay, 2001; Healey, 2006a, 2006b; Hysing, 2009).

Selv om diskusjonene innenfor dette feltet av forskning er større og mer komplekse enn det som er mulig å fremheve her, synes i alle fall disse ulike faktorene å være viktige når det kommer til mulighetsbetingelser for endring. Forskningen på kritisk-alternative initiativer fremhever også, som vi så i forrige kapittel, en rekke aspekter som er vesentlige for å forstå deres suksess eller fiasko. Det argumentative diskursanalytiske perspektivets fordel, er at det bidrar til forståelse av *ulike* dimensjoner og aspekter og således gir et bredt bilde. Det er ikke et *rent* lingvistisk, argumentativt eller institusjonelt perspektiv, men et perspektiv som har utviklet en analysetilnærming som kombinerer disse dimensjonene, og som ser endringstabilitet i lys av et samspill mellom strukturerende krefter og aktørhandlinger.

3.3 Argumentativ diskursanalyse og en analysemodell

3.3.1 Fortolkende policyanalyse og argumentativ diskursanalyse

Fortolkende policyanalyse er en teoriskole som tradisjonelt er forankret i et sosialkonstruktivistisk vitenskapsteoretisk ståsted, med en særlig vektlegging av språk. Språk er her ikke et medium som gir et speilbilde av virkelighet, men en aktiv bidragsyter i konstruksjonen av virkeligheten gjennom meningsdannelse i form av for eksempel kategoriseringer og troper (Fischer, 2003; Fischer & Forester, 1993). Språk er således

konstituerende for meningsdannelse, verdensanskuelser og i å strukturere sosial handling (Fischer, 2003, s. 44).

Som en type diskursanalytisk posisjon, overskrider i mine øyne den argumentative diskursanalysen andre tilsvarende posisjoner på to vis. På den ene siden overskrides de posisjoner som *kun* er opptatt av lingvistiske representasjoner, på den annen side de posisjoner som konflaterer “alt” inn i diskurs-begrepet på en måte som gjør det til et for upresist konsept for konkrete empiriske analyser. Argumentativ diskursanalyse er opptatt av *samspillet* mellom diskurser, materialitet og praksiser, en neksus som utgjør det Wittgenstein (2010) ville kalt et *språkspill*. Dette impliserer blant annet at relasjonen mellom de diskursive meningssystemer og de praksiser hvori de produseres er tett sammenvevet, noe som kommer frem i Hajers definisjon av diskurs som:

‘An ensemble of notions, ideas, concepts and categorizations through which meaning is ascribed to social and physical phenomena, and that is produced in and reproduces in turn an identifiable set of practices’ (Hajer 2009, s. 60).

Diskurser tilskriver altså mening til sosiale og fysiske fenomen og produseres i og reproduserer igjen praksiser. Når man tilnærmer seg et felt gjennom argumentativ diskursanalyse er det særlig tre dimensjoner man vil være opptatt av og som delvis kommer frem i denne definisjonen. Det er for det første det vi kan kalle diskursens *innholdsside*, for det andre en *praksis-dimensjon* og for det tredje diskursens *interaktive dimensjon*.

En diskurs strukturerer både vår måte å se verden på og hvordan vi handler i den, *innholdsdimensjonen* peker på den mening en konkret, partikulær diskurs etablerer – dens innhold (diskursen som et meningssystem). Diskursens innhold informerer om hva som er mulig og umulig, nødvendig og kontingent, passende og upassende, årsakssammenhenger og relasjoner. Videre konstituerer diskursen visse subjektposisjoner som både muliggjør og begrenser aktørers handlinger i en kontekst. (Fischer, 2003; Hajer, 1995).

Hvordan en planlegger forstår en situasjon eller hendelse i en kontekst, hvilke problemer som er der og hvordan disse kan løses og hva som vil være normativt riktig fremgangsmåte, er således informert av de diskurser planpraksisen er forankret i. Diskursens innholdsside undersøkes gjennom å analysere de ulike *‘notions, ideas, concepts and categorizations’* som

gir mening til sosial og fysisk virkelighet. Her refererer ”ideas” til antagelser om kausale sammenhenger, mens ”notions” refererer til mindre kognitive aspekter ved en diskurs, slik som eksempelvis metaforer, fortellinger, slagord og klisjeer (Hajer, 2009, s. 60f).

Å analysere diskursens innholdsside er derfor vesentlig for å forstå ulike grensdragninger mellom inklusjoner/eksklusjoner, det passende/upassende, det mulige/umulige, nødvendige/kontingente (Hajer, 1995, s. 54). Slik kan vi forstå konfliktlinjer, men også hva det er som til syvende og sist konstituerer både den kritisk-alternative deltagelsen og eventuell motstand mot endring. Et sentralt element i mange diskursanalytiske posisjoner er at mening skapes relasjonelt. Det vil si at diskursens ulike elementer får sin mening i relasjon til hverandre (Carstensen, 2011; Laclau & Mouffe, 1985). Carstensen (2011, s. 2) påpeker at en idé konstitueres av relasjonen mellom ulike interne elementer i ideen, samtidig som denne så settes i relasjon til andre ideer som til sammen utgjør en diskurs. Slik kan diskursens innholdsside identifiseres gjennom å se relasjoner mellom ulike *elementer* i en diskurs og deres interne bestanddeler. Det muliggjør også å identifisere ulike grader av endring: endring internt i et diskursivt element; endring av forholdet mellom ulike elementer i en diskurs; endring av en diskurs som sådan.

Diskurser har således en ordensskapende funksjon og formålet med analyser av diskurser er å kaste lys over de mønstre diskursen skaper, dets mekanismer og politiske effekter (Hajer, 2009, s. 60). Dette bør ikke forstås foruten å se det i sammenheng med praksis-dimensjonen. Diskurser produseres i, og reproducerer igjen, institusjonelle praksiser, forstått som operasjonelle rutiner og gjensidig aksepterte normer og regler som danner koherens i sosialt liv (ibid., s. 65). Her gjøres praksis ekvivalent med det nyinstitusjonelle institusjonsbegrepet, som nettopp er opptatt av rutiner, prosedyrer, normer, regler og organisatoriske arrangement.

En må derfor undersøke sammenhengen mellom diskurser og de praksiser de er forankret i eller søker å endre. Eksempelvis impliserer institusjonelle arrangement en mobilisering av bias som medfører visse måter å gjøre ting på og å se verden på fremfor andre (Hajer, 2009, s. 33). Dette henspiller på hvordan diskurser er materialisert, sedimentert eller på andre måter oversatt til institusjonelle arrangement. Gjennom ulike praksiser produseres diskurser, noe som gir dem varighet og etter hvert også en tatt-for-gittethet, fordi praksisene ”lagrer” visse måter å se og handle i verden på, som også trekkes frem i nye situasjoner. Det er således tale om strukturering gjennom regler, normer og prosedyrer, for eksempel lovverk, forskrifter,

uformelle normer og rutiner, organiseringsformer og så videre (Hajer, 1995, 2009). Slik forstår en at endring er vanskelig og at det at alternative diskurser eksisterer eller nye utvikles ikke er ensbetydende med endring. De må både endre institusjonelle aktørers eksisterende forståelsesformer, og de institusjonelle arrangement som sådan.

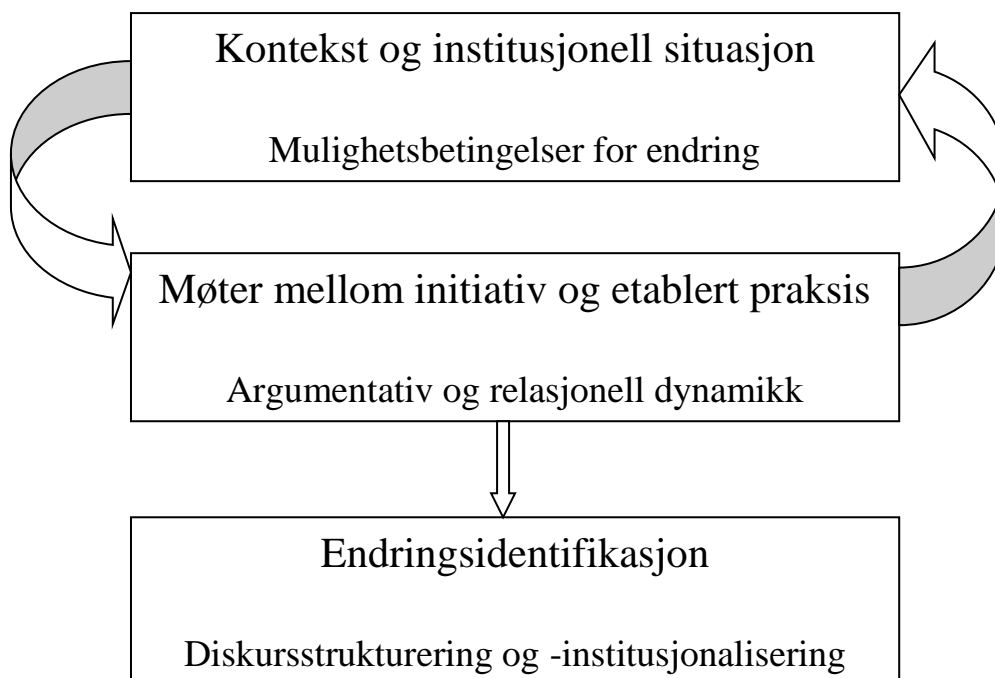
Til sist har vi diskursens *interaktive* dimensjon. Denne er todelt og omfatter henholdsvis argumentativ dynamikk og relasjonelle strategier og samhandling. Den interaktive dimensjonen vektlegger de *prosesser* hvor aktører i et felt trekker på ulike diskurser og i konfliktuelle møter med andre verdensanskuelser søker å etablere dominans for egne verdensanskuelser. Her er det på ene siden de mer retorisk-argumentative sidene ved interaksjonen som er i fokus: De ulike verktøy og maktmidler som brukes for å skape oppslutning om egne virkelighetsoppfatninger, problemforståelser og løsningsforslag. På den andre siden utforskes relasjonelle kapasiteter etablert gjennom dette: i hvilken grad nettverk og koalisjoner formes rundt ulike diskurser og kan gi de makt (Hajer, 1995, 2009). I den interaktive dimensjonen kommer aktøren i større grad inn i bildet. Aktøren må imidlertid forstås i lys av strukturasjonsteoriens konseptualisering av forholdet mellom strukturelle føringer og aktørhandlinger (Giddens, 1984). (Videre)utvikling av diskurser, av metaforer og andre troper, dannelsen av nettverk og så videre, skjer i en diskursiv-institusjonell kontekst kjennetegnet av mer eller mindre stabilitet. Denne kontekst er preget av spesifikke regelsystemer, ressursallokeringer og diskurser på ulike nivåer, som utgjør en spesifikk konfigurasjon av mulighetsbetingelser for de ulike aktørene – som de gjennom deres handlinger opprettholder, modifierer eller endrer (Hajer, 1995; Healey, 2006b, 2007)¹³.

¹³ Hajer (1995) bygger på arbeidene til hhv. Foucault og den sosialinteraktive diskurstradisjonen (f.eks. Harré og Billig, se Winther Jørgensen & Phillips, 1999, s. 105ff), og trekker i tillegg på Giddens' strukturdualitetskonsept. Fra Foucault hentes mer strukturelle konsepter relatert til '*the level of discursive practices and the interaction and coalescence of discourses*' (Hajer, 1995, s. 51). Imidlertid påpeker Hajer (ibid.) at Foucault blir for ambivalent når det kommer til det "diskurserende" subjekts rolle. Derfor trekker Hajer også på den sosialinteraktive diskursposisjonen, hvis bidrag nettopp er fokuset på konkret interaksjon, hvor aktører sees som å aktivt trekke på, ta i bruk og videreutvikle diskursive konstruksjoner i en kontinuerlig kamp for argumentativ seier (Hajer, 1995, s. 54). I spørsmålet om forholdet mellom aktører og strukturer skiller således Hajer seg fra Foucaults "subjektløse fenomenologi" (jf. Andersen, 1999, s. 30) og fra poststrukturalistisk diskursteori (Laclau, 1990; Laclau & Mouffe, 1985) for hvem '*the subject is internal to the structure [...]*' (Torfing, 1999, s. 149). Selv om subjektet i poststrukturalistisk diskursteori ikke anses som fullt ut determinert av strukturen, fordi strukturen alltid er ufullstendig, har ei heller denne typen diskursteori vært overdrevent fokusert på aktørers handling eller konkret interaksjon. Oppsummert: I argumentativ diskursanalyse har diskurser en konstitutiv rolle og er ikke kun et medium for individers manipulasjon av verden. Diskurser anses å konstituere det diskurserende subjekt, men samtidig gis subjektet en mer sentral og aktiv rolle enn i strukturalistiske og poststrukturalistiske posisjoner, i det vi studerer hvordan subjekter aktivt er involvert i produksjon og transformasjon av diskurser, i en kontekst av strukturdualitet hvor også diskurser muliggjør og begrenser handling (ibid., s. 55, 58).

3.3.2 Kritisk-alternative endringsinitiativ og argumentativ diskursanalyse

Jeg har nå redegjort for grunnleggende trekk ved argumentativ diskursanalyse. Jeg skal nå utdype dette og sette det i relasjon til avhandlingens tematikk og problemstilling. Avhandlingens orienteringspunkt er som kjent endringspotensial i møte mellom kritisk-alternative initiativ og etablerte planpraksiser. Tre hoveddimensjoner er viktige i denne analysen, disse kommer til uttrykk i figur 3-1 nedenfor: Kontekst og institusjonell situasjon i forkant av det kritisk-alternative initiativet; møtet mellom kritisk-alternativt initiativ og institusjonell praksis; endringsidentifikasjon. De tre dimensjonene henger tett sammen, men skilles i modellen for å danne oversikt over den videre fremstillingen og analysestrategien. Når modellen er tegnet opp med toveis-piler er det for å understreke to aspekter. For det første at modellen ikke forestiller en historisk lineær prosess. For det andre å understreke *samspillet* mellom de ulike dimensjonene. Jeg skal nå gi en kort redegjørelse for de tre dimensjonene, før jeg går nærmere inn på hver enkelt av dem.

Figur 3-1 En enkel analytisk modell for studier av kritisk-alternative initiativs endringspotensial



Analysemodellens første dimensjon, som utgjør det første skritt i analysen, er *kontekst og institusjonell situasjon*. En sentral innsikt i argumentativ diskursanalyse er at ulike aktørers ideer, motiver og handlinger alltid må forstås i den *kontekst* de foregår i, da disse handlinger, ideer og motiver – og hvordan de vurderes – nettopp får sin mening i den kontekst hvor de er

utført eller ytret (Fischer, 2003, s. 47, 85f; Howarth, 2005b). Dette gjelder en bredere samfunnsmessig kontekst, men særlig viktig er den *situasjon* etablert planpraksis befinner seg i – eller erfares å befinne seg i av ulike aktører. Den institusjonelle situasjon kan av ulike grunner være preget av stabilitet, troverdighet og tatt-for-gitthet, men også fluks, krise, tvetydighet og mistillit – og ofte noe midt i mellom disse to ytterpunkter. Den institusjonelle situasjon vil utgjøre vesentlige mulighetsbetingelser for utviklingen av og innflytelsen til alternative diskurser. Derfor vil første skritt i analysen være å undersøke og skissere opp eksisterende, institusjonelle planpraksiser og diskurser, samt hvilke mulighetsbetingelser kontekst og institusjonell situasjon etablerer for kritisk-alternative initiativ.

I den andre dimensjonen undersøkes møter mellom kritisk-alternative initiativ og etablert planpraksis. Her er overgangen fra kontekst og institusjonell situasjon glidende, ved at sistnevnte både påvirker initiativene, samtidig som initiativene i seg selv kan bidra til å påvirke den institusjonelle situasjon. Dimensjonen tar for seg prosessen hvor nye initiativ artikulere kritikk mot etablerte praksiser, samt utvikler alternative diskurser for byplanlegging og -utvikling. Analysen vil her identifisere de ulike elementene i den kritisk-alternative diskurs, samt den argumentative dynamikken mellom kritisk-alternative initiativ og andre aktører i kampen om å definere virkeligheten – mer konkret: definere situasjoner, problemer, løsninger og legitime handlingsmåter. Her er også det relasjonelle sentralt: De ulike koblinger, nettverk og koalisjoner som bygges rundt visse diskursive artikuleringer og muliggjør enten opprettholdelse av etablert praksis eller institusjonalisering av nye diskurser.

Den tredje dimensjon er *endringsidentifikasjon*. Det vil si de kritisk-alternative initiativers innflytelse og endringskapasitet. Dette undersøkes gjennom en to-skrittsanalyse: For det første undersøkes det hvorvidt kritisk-alternative diskurser og/eller dens terminologi må brukes av aktører i feltet for at disse aktører skal fremstå troverdig, samt hvorvidt diskursen dominerer hvordan en konseptualiserer virkelighet i feltet (diskursstrukturering). For det andre hvorvidt dette oversettes til konkrete institusjonelle arrangement og således får varige praksis-implikasjoner (diskursinstitusjonalisering) (Hajer, 1995, s. 60f; 2009, s. 64).

3.4 Kontekst og institusjonell situasjon

3.4.1 Kontekstuelle mulighetsbetingelser

Aktørers identiteter, interesser og handling konstitueres diskursivt og er ikke uttrykk for essensielle egenskaper. Samtidig vil enhver konstruksjon av (ny) mening og identitet alltid måtte hvile på eksisterende diskurser (Hajer, 2009; Paul, 2009). Derfor er det alltid med en viss varhet en innenfor dette perspektivet omtaler begreper som ”strategisk handling”. Det innebærer selvsagt ikke at en ikke er opptatt av, eller erkjenner, at politiske aktører handler strategisk. Poenget er imidlertid at en må forstå strategisk handling og andre former for aktørhandlinger som kontekstualiserte og hvor en handlings effekt¹⁴ er avhengig av dens situerthet i en kontekst som gir den mening (Hajer, 2009, s. 63.).

I seg selv innebærer dette et behov for å undersøke prosesser og handlinger *i dets kontekst*. Men en kan gå fra dette noe generelle prinsippet til en mer spesifikt endringsteoretisk begrunnelse relatert til kontekstuelle mulighetsbetingelser. Dette knyttes til kontekstens innvirkning på det vi kan kalle den *institusjonelle situasjon* – altså hva slags situasjon etablert planpraksis står i når kritisk-alternative initiativ kommer på banen, noe jeg nå skal argumentere for at har viktige implikasjoner for mulighetsrommet for endring.

3.4.2 Eksogene hendelser, institusjonell tvetydighet og endring

Jeg har allerede vist til den vesentlige innsikten institusjonelle perspektiver har gitt oss omkring formelle og uformelle institusjonelle barrierer for endring. Når diskurser institusjonaliseres og blir til mer eller mindre tatt for gitte formelle og uformelle prosedyrer, regler, normer og organisatoriske arrangement, vil dette bidra til relativt stabile praksiser som er vanskelige å endre. Det er viktig samtidig å erkjenne at det som regel er slik at enkelte deler ved en praksis er mer åpne for endring enn andre og at ulike praksiser kan ha ulik grad av sedimentering og tatt-for-gitthet og at dette vil variere over tid.

I situasjoner hvor etablert planpraksis hviler på spesielt sedimenterte, materialiserte og tatt-for-gitte diskurser, prosedyrer, normer og regler, vil dette kunne medføre at en kritisk-alternativ diskurs vil kunne anses som lite troverdig, attraktiv eller nødvendig– sett fra den

¹⁴ I denne avhandlingen vil det også være mer fokus på ulike (tale)handlingers *effekt* enn deres *intensjon*, da avhandlingens oppgave er å undersøke nettopp effekter i form av innflytelse og endring.

institusjonaliserte verdensanskuelse. Dette innebærer at aktører forankret i institusjonaliserte planforståelser ikke bare nødvendigvis møter kritisk-alternative initiativ med motstand, men også – eller i stedet – marginalisering, ignorering eller latterliggjøring. For å unngå dette må det kritisk-alternative initiativet ofte basere sin argumentasjon på terminologi og verdensanskuelser som er akseptert innenfor etablert planpraksis. Dette impliserer samtidig et minsket potensial for radikale endringer til fordel for inkrementelle policy-justeringer (Hajer, 1995, 2009).

Kritisk-alternative initiativer og deres diskurser har derfor sannsynligvis større endringspotensial i situasjoner som i mindre grad er preget av en slik institusjonell stabilitet. Nettopp derfor krever forståelse av endringspotensial at analysen identifiserer den *institusjonelle situasjons* plassering et sted mellom ytterpunktene total *stabilitet* og total *fluks*¹⁵. Dette gjelder både i forkant av det kritisk-alternative initiativet (fordi det kan forklare dets fremvekst), samt i det øyeblikk initiativet trer frem og underveis i prosessen hvori de to møtes. Selve prosessen kan også ha karakteristikk av å være en kamp om å stabilisere eller ryste institusjonaliserte forståelsesformer, kategoriseringer og handlemåter. Evner ikke initiativet å “ryste” en stabil institusjonell situasjon, er (radikal) endring mindre sannsynlig.

Hva er det så som skaper institusjonelle situasjoner preget av mer eller mindre fluks/stabilitet og mer eller mindre barrierer/muligheter for endring? For det første kan en anta at kontekstuelle endringer for eksempel relatert til demografiske, sosiale, økonomiske eller kulturelle prosesser vil være en kime til konflikt ikke bare i forhold til konkret problemløsning, men også i forhold til underliggende forståelser av hva som anses som passende og legitime *beslutningsprosedyrer*. Eksempelvis kan en anta at høy fremvekst av en utdannet middelklasse i tidligere industribyer medfører annerledes forventninger og krav til styringspraksiser. Generelt er samfunnets reservoar av legitime forståelsesformer et bakteppe av mulighetsbetingelser som kan begrense og muliggjøre endring (Coaffee & Healey, 2006; Healey, 2006b, 2007).

Mer spesifikt når det kommer til institusjonell situasjon, er det de to begrepene *dislokasjon* og *institusjonell tvetydighet* som kan bidra til å forstå destabilisering av etablerte planpraksiser og der igjen muliggjøring av alternative, radikale og tidligere marginaliserte diskursers

¹⁵ To ytterpunkter som er kun rent teoretiske størrelser (jf. Laclau, 1990)

fremvekst. *Dislokasjoner* betegner en situasjon hvor en institusjonell praksis' diskursive grunnlag rystes og forstyrres. Dette medfører at identiteter, verdensanskuelser og normer som har vært naturligjort, nødvendiggjort og tatt-for-gitte synliggjøres som *kontingente*, det vil si mulige, men ikke nødvendige (Hajer, 2009; Howarth, 2005b; Laclau, 1990). Dette medfører at det vil kunne stilles spørsmål ved etablert planpraksis' situasjonsdefinisjoner og problem-løsningskonfigurasjoner i større grad enn ved situasjoner preget av stabilitet hvor disse virkelighetsforståelser i større eller mindre grad er tatt for gitt eller ansett som "nødvendige".

Dislokasjoner oppstår oftest når en institusjonell praksis erfarer hendelser og begivenheter den ikke er i stand til å gi mening og derfor heller ikke kan håndtere på en måte som anses effektiv og legitim. Dette skjer typisk i *krise-situasjoner* (Hajer, 2009; Laclau, 1990)¹⁶. Dette må forstås ut fra erkjennelsen av at ingen diskurs fullt og helt kan ta opp i seg alle mulige aspekter ved en virkelighet, men at den er nødt til å ekskludere eller nedtone visse aspekter og fremheve andre, blant annet gjennom å skjule eller marginalisere de aspekter som ikke "passer inn" (Fischer, 2003). Dette "andre" kan slå tilbake og over tid lede til anomalier (se Hall, 1993, som diskuterer dette ut fra en historisk institusjonell posisjon). Akkumulasjoner av anomalier kan sees som akkumulasjoner av små dislokatoriske hendelser og erfaringer, som til sammen "låser opp" tidligere fastlåste ideer, forestillinger og kategoriseringer.

Slike dislokatoriske kriseerfaringer etablerer en situasjon preget av *institusjonell tvetydighet* (Hajer, 2003b; 2006, 2009). Det vil si en situasjon hvor '*there are no clear and generally accepted rules and norms according to which politics is to be conducted and policy measures are to be agreed upon*' (Hajer, 2009, s. 34). Når etablerte planpraksisers diskurser ikke lengre anses å adekvat gi mening til og håndtere ulike hendelser og situasjoner, åpnes derfor rommet for å attribuere ny mening til situasjoner, hendelser, objekter og identiteter: dvs å utvikle nye eller ta frem marginaliserte diskurser (se Glynos & Howarth, 2007; Hajer, 2009; Howarth, 2005b; Laclau, 1990; Paul, 2009; Torfing, 1999)

¹⁶ Hajer (2009) henter begrepet dislokasjon fra Howarth (2005) som igjen henter det fra Laclau (1990). I Laclaus diskursteori forstås dislokasjon som beskrevet her, altså som resultat av hendelser som ikke kan representeres i en diskursiv orden. Imidlertid ser Laclau (1990) samtidig dislokasjoner som '*[...] a permanent phenomenon inasmuch as there is always something that resists symbolization and domestication, and thereby reveals the limit, incapacity and contingency of the discursive structure*' (Torfing, 1999, s. 149, min utheving). Dislokasjon har således en mer fundamental status i diskursteorien enn hos Hajer, i det den hos Laclau nettopp er '*the concept of the impossibility of structural determination.*' (ibid.). I denne avhandlingen er det Hajers forståelse og bruk av begrepet som legges til grunn, hvor det, som jeg snart skal vise, også kobles til *institusjonell tvetydighet*.

Situasjoner preget av institusjonell tvetydighet representerer en tilstand av *'politics of "in between"'* (Hajer, 2009, s. 34), hvor ulike aktører kan bringe inn ulike forventninger om både hva som skal gjøres, men også om de institusjonelle "spilleregler" som bør gjelde. Det vil således være en situasjon preget av konflikt og forhandling over ikke bare mulige problem-løsningsforståelser, men også over institusjonelle regler, normer for passende handlinger og forståelse av legitime politiske intervensjoner (Hajer, 2003b, s. 175f).

Det må igjen understrekes at det er uheldig å etablere entydige skiller mellom *stabile* og *tvetydige* institusjonelle situasjoner som enten-eller-situasjoner. En institusjonell situasjon vil alltid være mer eller mindre stabil og mer eller mindre tvetydig. Grad av kriseerkjennelse kan også variere i rom og tid. Ei heller innebærer enhver dislokatorisk krise "*døden*" for etablerte praksiser og deres institusjonaliserte diskurser i den forstand at en dislokasjon *i seg selv* medfører endring. Det medfører bare at den etablerte praksis erkjennes som kontingent og derfor blir, i det minste for en stakket stund, mer sårbar for utfordring. Den kan like fullt re-stabiliseres om dens terminologi viser seg fleksibel nok til å likevel håndtere situasjon eller troverdige alternativ ikke finnes (Hajer, 2009; Hay, 2001; Laclau, 1990; Torfing, 2001).

Dislokasjoner vil også kunne medføre ulik grad av institusjonsinterne refleksjoner og forhandlinger over mening og handling. Det er videre også slik at institusjonsintern og ekstern (i form av kritisk-alternative initiativer) refleksjon og konflikt *ikke nødvendigvis* trenger å være knyttet til eksogent triggede kriser. Fortolkning av normer og regler, eller erfart spenning og strid mellom ulike interne normer og regler, vil også kunne etablere fremvekst av kritisk-alternative initiativ, men da kanskje mindre radikale enn hva mer dislokatoriske kriser reder grunnen for (se March & Olsen, 1989; Olsen, 2009).

3.4.3 Kontekstdimensjonen i analysen - en oppsummering

Kontekst og institusjonell situasjon må gripes gjennom å først skissere trekk ved kontekst og etablert praksis, identifisere prosesser, hendelser, begivenheter og erfarte anomalier som kan implisere dislokasjoner og institusjonell tvetydighet. En må også undersøke hvor *bredt* og *dypt* en eventuell dislokatorisk erfaring når. Til sammen bidrar en slik analyse til både å forstå hvorfor de to kritiske-alternative initiativer etableres, men særlig deres kontekstuelle mulighetsbetingelser: Er det en bredt erfart dislokasjon med påfølgende institusjonell tvetydighet *i utgangspunktet*, eller må de selv arbeide for å ryste og avbryte rutinebasert

institusjonell praksis (eventuelt sammen med andre aktører)? Denne diskusjonen etablerer således følgende sentrale spørsmål som undersøkes i analysen av casene:

- *Hva kjennetegner kontekst og etablerte praksiser forut for de kritisk-alternative initiativs etablering?*
- *Er situasjonen i forkant av initiativenes etablering preget av dislokatoriske kriser og institusjonell tvetydighet? Hvor bredt når i så fall disse erfaringene?*

3.5 *Initiativ og etablert planpraksis: argumentativ og relasjonell dynamikk*

3.5.1 Konstruksjon av nye plandiskurser og retorisk-argumentativ dynamikk

Modellens andre dimensjon undersøker den dynamikk og konflikt over mening som oppstår i det øyeblikk kritisk-alternative initiativer trer inn på banen. Det er altså de argumentative og relasjonelle prosesser hvor kritisk-alternative initiativ møter etablert planpraksis og andre aktører i feltet og hvor det i større eller mindre grad oppstår konflikter over byplanleggingens “vesen”, dens mål og utføring. Analysemodellen (fig. 3-1) antyder at en ikke kan se kontekst og institusjonell situasjon foruten i sammenheng med kritisk-alternative og andre aktørers diskursive forståelser og argumentative utsagn. Dette har å gjøre med at den institusjonelle situasjons beskaffenhet er avhengig av ulike aktørers forståelse og definisjoner av ulike prosesser, hendelser og begivenheter. Hvordan kritisk-alternative initiativ håndterer den institusjonelle situasjon, samt eventuelt videre påvirker denne, blir derfor utgangspunktet for denne analysen. I forlengelsen av dette ligger analysen av de kritisk-alternative diskursene som utvikles. For det tredje undersøkes den argumentative dynamikk som oppstår i møtet mellom ulike aktører og i forlengelsen av dette endelig den relasjonelle dynamikk.

3.5.2 Situasjon, problemer, løsninger, legitimitet: Nye plandiskurser konstrueres

Som jeg nå har vært inne på, må den *institusjonelle situasjon* forstås som konstituert av et samspill mellom ulike kontekstuelle prosesser og diskursiv konstruksjon. Dette handler på den ene siden om etablert planpraksis’ evne til å definere og håndtere hendelser og fenomen internt i sin diskurs. Selv om hendelser og begivenheter kan synes å være kriseutløsende, er diskursers terminologi og forståelsesformer ofte *elastiske* og vil kunne håndtere en rekke nye situasjoner, hendelser og prosesser (Torfing, 1999). Samtidig vil andre aktører av ulike grunner søke å argumentere for at en viss hendelse eller prosess ikke kan håndteres gjennom etablerte praksiser og diskurser, men krever nye diskursive kategoriseringer. Dermed vil det

ofte oppstå *konflikt* over hvorvidt en situasjon eller hendelse kan forstås innenfor gitt orden eller hvorvidt andre diskurser og kategoriseringer er nødvendig (Hajer, 1995, s. 54).

Dette kan betegnes som henholdsvis *homogeniserings-* og *heterogeniseringsstrategier*. Førstnevnte impliserer at en konstruerer hendelser som problemer man er i stand til å forstå og håndtere *innenfor* etablerte praksisers institusjonaliserte diskurser. Det sistnevnte er utsagn som krever åpning av etablerte kategorier (ibid.). En må derfor undersøke ulike aktørers fortolkning og definering av kontekst og institusjonell situasjon. Her kan det være forhandling om hvorvidt en situasjon krever nye forståelsesrammer, problem-løsningskonfigurasjoner og beslutningsprosedyrer, eller hvorvidt man kan fortsette som før og håndtere ulike elementer innenfor rammen av etablerte praksiser og diskurser. Hvis kritisk-alternative initiativer må arbeide innenfor en situasjon preget av det sistnevnte, vil deres endringspotensial sannsynligvis være svakere fordi de i større grad må arbeide innenfor betingelser satt av eksisterende diskursive kontekster for å gjøre seg forstått og anses som troverdige.

Heterogeniseringsstrategier, som en kan anta vil være sentralt for kritisk-alternative initiativer, er eksempler på det Hajer (2009, s. 64) betegner som *posisjonelle utsagn*. Slike utsagn kjennetegnes av å bestride konvensjonelle repertoar og å skape nye diskursive virkeligheter (om de ikke imøtegås). Posisjonelle utsagn skaper rom for endring gjennom å foreslå nye definisjoner for erfart virkelighet. Hajer (1995, s. 53ff) peker videre på to typer posisjoneringer, nemlig *subjektposisjonering* og *strukturposisjonering*. Det dreier seg ikke bare om å få andre til å se problemer og løsninger ut fra eget ståsted, men også å posisjonere ulike aktører på måter som etablerer ønskede handlinger. Dette kan for eksempel være som ”skyldige” for en viss situasjon, eller mer generelt å konstruere subjektposisjoner aktører kan identifisere seg med, for eksempel fra teknokratisk planlegger til dialogorientert planlegger (Hajer, 1995, s. 53ff). I tillegg påpekes det av Hajer (ibid.) at diskurser effektuerer visse *strukturposisjoneringer* i den forstand at en diskurs sier noe om hvilke strukturelle elementer som kan endres og hvilke som må sees som permanente og nødvendige.

Når de kritisk-alternative initiativene etablerer visse situasjonsdefinisjoner og derigjennom posisjonelle utsagn, er ikke veien lang fra deres forståelse av samtidig situasjon, til konstruksjonen av *alternative* plandiskurser. En alternativ plandiskurs vil ta utgangspunkt i hvordan verden ser ut, posisjoneringer av subjekter og strukturer og der igjennom hvilke målsettinger, problemer og løsninger som er relevante for planleggingen og hva som er

effektive og demokratiske beslutningsprosedyrer. Derfor vil det på dette stadiet i analysen være vesentlig å skissere de *'ideas, notions, concepts and categorizations'* som utgjør den kritisk-alternative diskursen og undersøke hvordan mening etableres i koblingen av ulike elementer, gjennom grensedragninger mellom inklusjon/eksklusjon (av hendelser, temaer, aktører), det passende og upassende, det mulige og umulige, det nødvendige og det kontingente (ibid., Carstensen, 2011). Dette gjøres her *før* jeg går mer konkret inn på den videre *interaksjonen* mellom kritisk-alternative initiativ, etablerte planpraksiser og andre relevante aktører. Dog med en forståelse av at diskursen er utviklet i en kontekst og interaksjon i denne konteksten, og at den videre interaksjon mellom kritisk-alternative initiativ og andre aktører i seg selv vil kunne bidra til å modifisere og endre diskursen.

3.5.3 Storylines og argumenter: argumentative prosesser

Spesielt viktig i argumentativ diskursanalyse er vektleggingen av argumentativ og relasjonell interaksjon og dynamikk. Gjennom bruk av ulike retoriske og lingvistiske analyseverktøy undersøkes hvordan argumentativ interaksjon medfører at ulike aktører (ikke) tilslutter seg elementer i den kritisk-alternative diskurs eller diskursen som sådan. Slik kan en forstå hvordan allianser eller koalisjoner oppstår rundt de kritisk-alternative ideene og konseptene, som igjen kan øke innflytelse og endringspotensial.

Hajer (1995, s. 59) har fremhevet tre faktorer som er med på å bestemme hvorvidt en ny diskurs har evne til å slå gjennom i et felt: Nemlig hvorvidt den oppfattes å være troverdig og akseptabel, samt hvorvidt man har tillit til de som har produsert diskursen, eller den praksis hvor i den er produsert (ibid.). *Troverdighet* impliserer at aktører må tro på de posisjoneringer diskursen impliserer for dem og omgivelsene. Dette har ofte med at utsagn ”høres riktig ut”, ut fra deres egen diskursive og institusjonelle posisjon. Dette kan forstås med begrepet *diskursiv affinitet* som viser til hvordan forskjellige elementer har lignende kognitiv eller diskursiv struktur som gjør at det virker som om de hører sammen¹⁷ (ibid., s. 66f). Videre må altså en diskurs eller elementer i den erfares som *akseptabel* for en aktørs egen diskursive identitet (ibid., s. 63). Dette har to aspekter. For det første dreier det seg om at diskursen og

¹⁷ Som konsept bidrar *diskursiv affinitet* til ivaretagelsen av den mer strukturelle diskursive tenkningen til Foucault i det *'This element of the explanation of a discursive order [...] does not primarily refer to the actors and their intention but explicitly operationalizes the influence of discursive formats on the construction of the problem'* (Hajer, 1995, s. 67). Dette impliserer således at å kun lete etter spesifikke strategiske grunner for at aktører introduserer eller støtter spesifikke forståelser og argumenter, blir en for individualistisk tilnærming som i liten grad tar høyde for diskursens konstitutive karakter (ibid.).

tilhørende posisjoneringer erfares som nødvendig. For det andre dreier det seg om at det erfares som attraktivt. *Tillit* impliserer at tvil og iboende usikkerhet kan undertrykkes (op.cit., s. 59ff).

Det er her et grunnleggende premiss at ulike argumenter, ideer eller diskursers overbevisningskraft således ikke kun kan forstås som rent kognitive prosesser, men at det er tale om *sosio-kognitive prosesser* hvori det sosiale og det kognitive er sammenvevet (Hajer, 1995, s. 60). Et argument kan overbevise fordi det har egenskaper andre ideer ikke har, for eksempel plausibilitet. Dog vil en slik erfart plausibilitet nettopp være et produkt av en overtalellesprosess som ikke er rent kognitiv, men hvor aspekter som tillit og akseptabilitet kommer inn. Videre vil det selvsagt kunne være strategiske grunner for at aktører introduserer eller støtter spesifikke forståelser og argumenter, men som påpekt i forrige fotnote, vil dette være en for individualistisk tilnærming alene. I tillegg må det tas høyde for den mer strukturelle diskursive forståelse hvor endringskapasitet anses avhengig av diskursive affiniteter. Videre er det sentralt at en slik argumentativ kamp ikke finner sted i et sosialt vakuum, men i konteksten av eksisterende institusjonelle praksiser og ulike relasjonelle konfigurasjoner (ibid.). Troverdighet, aksept og tillit er videre kriterier som er avhengig av kontekst og institusjonell situasjon. I en krise-situasjon for etablert praksis, vil eksisterende diskurs sannsynligvis miste en del troverdighet og aksept, mens omvendt situasjon vil begrense rommet for nye diskurser om de skal erfares som troverdig og akseptabel. Troverdighet, aksept og tillit undersøkes derfor med utgangspunkt i premisser om at de tre faktorene ikke vurderes ut i fra (mer eller mindre) universelle referansestandarder, men fra kontekstsituerte, kontingente posisjoner.

Et sentralt konsept i argumentativ diskursanalyse er *storylines*, som defineres som '*a condensed statement summarizing complex narratives, used by people as a 'shorthand' in discussion*' (Hajer, 2009, s. 61). Byplanlegging utføres gjennom komplekse praksiser som baserer seg på ulike fagdisipliner, politiske målsettinger og beslutningsprosedyrer. Det vil derfor preges av at aktører forankret i slike praksiser kan trekke på flere diskurser samtidig, samt et behov for forenkling av komplekse diskurser på tvers av ulike praksiser og posisjoner. Storylines har her en viktig funksjon i det de nettopp oppsummerer og forenkler komplekse diskurser og gir aktører et sett av referanser som foreslår en felles forståelse av situasjon eller tematikk, fordi de "høres riktig ut" (ibid., Hajer, 1995, s. 62). I dette ligger også at en storylines makt ikke nødvendigvis ligger i dens *konsistens* (selv om dette kan bety økt

troverdighet), men at de er *tvetydige* og muliggjør mangfoldige tolkninger (Hajer, 1995, s. 61, 2009, s. 61). Storylines er en bred analytisk term som fanger opp en rekke lingvistisk-retoriske mekanismer som for eksempel metaforer, analogier, historiske referanser og klisjeer. Til sammen utgjør dette et viktig aspekt i endringsteori fordi

'These shallow and ambiguous discursive practices are the essential discursive cement that creates communicative networks among actors with different or at best overlapping perceptions and understandings. They are, therefore, also the prime vehicles of change' (Hajer, 1995, s. 63, min utheving).

Deres tvetydige karakter muliggjør for aktører med konfliktuerende identiteter og prosjekter å slutte seg til den samme storylinen. For kritisk-alternative initiativer blir det således vesentlig å utvikle og ta i bruk effektive storylines, da disse kan bidra til bredere koalisjoner, mobilisering og press mot etablert planpraksis. En storyline kan over tid utvikles, endres eller gis annet innhold.

Storylines forenkler og oppsummerer komplekse diskurser på en måte som gjør mulig en *diskursiv lukning* (jf. Hajer, 1995, s. 62). Med det menes at ulike diskursive elementer relateres til hverandre på en måte som resulterer i en definisjon av et policy-problem. Disse problemene posisjoneres i en generell samfunnsutviklingskontekst (ibid., s. 22f). En diskursiv lukning vil dessuten alltid innebære at noen aspekter ved et problem inkluderes, mens andre utelates. Endelig legges det gjennom kompleksitetsreduksjon og diskursiv lukning også til rette for problemlukning, altså løsningsdefinisjoner (ibid., s. 63).

Storyline blir derfor et av de mest sentrale argumentative konsepter i argumentativ diskursanalyse: Den kan foreslå diskursiv lukning og problemlukning ved å være kompleksitetsreducerende, i tillegg til at dens ofte tvetydige og multi-fortolkbare karakter gjør det mulig for ulike identiteter og prosjekter å tilslutte seg den. Storylines har således både en kognitiv og relasjonell funksjon. Til sammen gjør dette det til et konsept som har en innflytelsesrik rolle å spille i å skape endring.

Analysen av samhandling og argumentativ interaksjon tar således utgangspunkt i hvordan aktører søker å etablere troverdighet, aksept og tillit og hvordan dette skjer (mer eller mindre

intendert) gjennom ulike argumentative mekanismer, slik som storylines, troper med mer¹⁸. Samtidig vil det også innebære å undersøke hvordan aktører søker å avskrive andre diskursers troverdighet, akseptabilitet og dets forfattere og praksis' tillit. Identifisering og undersøkelse av storylines blir viktig i analysen av prosessen hvor kritisk-alternative initiativ og etablert planpraksis møtes. Her ser jeg både på den kompleksitet storylinen forsøker å forenkle; dens diskursive- og problemlukkende effekt og i hvilken grad den har karakter av å være ”multi-fortolkbar” og således muliggjør bred oppslutning, nettverk og koalisjoner – noe som er tema for neste og siste del i gjennomgangen av *prosess-dimensjonen* i analysen.

3.5.4 Diskurskoalisjoner, nettverk og koblinger: relasjonelle prosesser

Den argumentative diskursanalysens relasjonelle perspektiv er sentrert rundt konseptet *diskurskoalisjon*. Dette blir sentralt her, men jeg ønsker samtidig å supplere dette med andre relasjonelle konsepter og teoretiske poeng, som kan bidra til å utvide den relasjonelle dimensjonen. Det er fordi diskurskoalisjoner, strengt definert, tematiserer kun en snever del av de relasjonelle prosesser som utspilles i situasjoner hvor kritisk-alternative initiativ opererer. Det er tre ulike relasjonelle aspekter jeg mener er relevant å undersøke i den relasjonelle analysen. For det første undersøkelsen av de kritisk-alternative initiativene som nettverk av ulike aktører med ulike ressurser. For det andre hvordan (eventuelt) initiativene etablerer relasjonelle koblinger til andre aktører i byfeltet, gjennom mobiliseringer, alliansebygging eller diskurskoalisjoner. For det tredje, siden dette er sentralt for problemstillingen, fokuseres det spesifikt på relasjon og samhandling mellom kritisk-alternative initiativ og formelt plansystem.

Kritisk-alternative initiativ som relasjonell konfigurasjon

Kritisk-alternative initiativ kan også analyseres som nettverk, forstått som relasjonelle koblinger hvor folk kan få tilgang til materielle ressurser, kunnskap og makt (Healey, 1999, s. 115; Hillier, 2002a, s. 113). Mye plan- og policyforskning har vært orientert i mot governance-litteratur og policy- og styringsnettverk (Fimreite & Medalen, 2005; Rhodes, 2006; Torfing & Sørensen, 2007). Denne litteraturen fokuserer imidlertid hhv generelle endringer i styringsmoduser og konkrete samarbeids- og styringsformer mellom offentlige og private aktører. Dette vil kun delvis være en tematikk i denne avhandlingen. Betraktet som en entitet av relasjonelle koblinger i seg selv, vil jeg undersøke hva slags type materielle

¹⁸ Når jeg karakteriserer dette som mekanismer, understreker det igjen at det er deres *effekt* vi er ute etter.

ressurser, kunnskap og makt de enkelte medlemmene bringer inn i initiativet og hvordan deres interaksjon evner å trekke på dette.

Relasjonelle strategier, nettverk, diskurskoalisjoner

Patsy Healey anser relasjonelle ressurser som et viktig aspekt for endringsinitiativers kapasitet til å influere institusjonaliserte strukturer¹⁹. Med Healey kan vi undersøke de kritisk-alternative initiativers relasjonelle rekkevidde, morfologi (koblinger og strukturer) og integrasjoner mellom ulike nettverk, som til sammen kan gi en forståelse av ressursbaserte koblinger, læring og mobiliseringskraft (González & Healey, 2005, s. 2066; Healey, m.fl. 2003, s. 65). Dette bidrar til å rette fokus mot en rekke aspekter som kan gi forståelse for initiativenes endringskapasitet. For det første retter det fokus mot deres evne til å trekke på ulike aktører i bysamfunnet som bidrar med ressurser og kunnskap. For det andre retter det fokus på evnen til å etablere mektige allianser og koalisjoner. For det tredje deres evne til å kunne mobilisere en bredere offentlighet til å støtte opp under og aktivt arbeide for deres alternative diskurser. En antagelse vil være at radikal policy- og institusjonell endring kan være betinget av initiativenes evne til å koble seg på andre identiteter og prosjekter i byene for å etablere ytterligere press mot etablert praksis (jf. Healey, 1999; Laclau & Mouffe, 1985).

Så langt har dette dreid seg om relativt klassiske nettverksperspektiver basert på ressursavhengighets- og mobiliseringskonsepter. Med argumentativ diskursanalyse kan det relasjonelle perspektivet utvides med et konsept forankret i diskursanalytisk tenkning. Det dreier seg om *diskurskoalisjoner*, definert av Hajer (1995, s. 65) som

'[...] the ensemble of (1) a set of story-lines; (2) the actors who utter these story-lines; and (3) the practices in which this discursive activity is based. Storylines are here seen as the discursive cement that keeps a discourse-coalition together.'

En diskurskoalisjon består således ikke av et interessefellesskap av ulike aktører, men av et sett *storylines* ytret av *aktører* forankret i ulike *praksiser*. Det er ikke interesser, men *storylines* som binder disse praksiser sammen. Det innebærer at en konkret aktør kan ytre kontradiktoriske utsagn eller bidra til reproduksjon av ulike diskurskoalisjoner (Hajer, 2009, s. 60). En diskurskoalisjon oppstår når tidligere uavhengige praksiser relateres til hverandre,

¹⁹ Healey anvender i tillegg kategoriene kunnskapsressurser og mobiliseringskapasitet. Disse er i stor grad dekket, om enn på annerledes måter, andre steder i dette kapitlet.

men også der hvor en felles diskurs gir ulike praksiser mening i et felles prosjekt (ibid.). En diskurskoalisjon har altså en *lingvistisk* basis og innebærer ikke nødvendigvis konkret kontakt mellom dets medlemmer. Endelig kan dens deltagere være forankret i svært forskjellige praksiser (ibid., s. 66). Med dette ser vi hvordan de to sentrale konseptene storylines og diskurskoalisjoner møtes. Vi har allerede sett at diskurskoalisjoners etablering undersøkes gjennom å identifisere de dynamikker som ligger til grunn for at folk tiltrekkes av storylines og diskurser (se avsnitt 3.5.3).

Både i tråd med generell nettverksteori, sosial bevegelsesteori og argumentativ diskursanalyse skulle utvikling av nettverk og koalisjoner kunne øke endringspotensialet til kritisk-alternative initiativer. Diskurskoalisjon er imidlertid et stringent konsept som bidrar til forståelse av *en type* relasjonelt nettverk. Også løsere relasjonelle koblinger og nettverk, slik vi har diskutert det her, bør analyseres, da diskurskoalisjonskonseptet er utviklet for, og ofte betinger, mer langvarige prosesser på en annen skala, enn det her er snakk om. Like fullt vil jeg vektlegge en diskursorientert tilnærming til relasjonelle koblinger og prosesser som sådan, i den betydning at argumentativ interaksjon og diskurs anses som konstituerende for de ulike typer relasjonelle koblinger og allianser.

Autonomi versus forankring? Relasjon til formell planpraksis

I avhandlingen er det særlig relasjonen mellom de to kritisk-alternative initiativene og det formelle planleggingssystemet, den etablerte planpraksis, som er gitt en sentral plass. Her kan mye innsikt hentes fra eksisterende forskning på forholdet mellom *autonomi* og *forankring* (jf. forrige kapittel). Studier av norske urbane aktivistnettverk viser at slike nettverk ofte enten vektlegger å søke influens og endring gjennom å henvende seg til en større offentlighet, typisk gjennom media og aksjoner, eller en orientering inn i mot myndigheter og møter med disse i mindre mediale og offentlige sammenhenger (Aars & Kvalvåg, 2005). Aars og Kvalvåg (2005) karakteriserer dette som hhv. *offentlighetsorientering* og *myndighetsorientering*.

Dette kan settes inn i en internasjonal sammenheng hvor det foregår en debatt om fordeler og ulemper mellom slike strategier (jf. forrige kapittel). På den ene siden finnes de som er opptatt av at kritisk-alternative initiativer må *koble seg inn og forankres* i institusjonelle arenaer med allokativ og autoritativ makt for å øke endringspotensialet (Se f.eks. de Magalhães 2002; González & Healey, 2005; González & Vigar, 2008; Healey et al., 2003; Wekerle, 2004), på den andre siden har en de som advarer mot at en slik myndighetsorientering ofte vil implisere

kooptasjon. Her hevdes det at initiativer heller bør søke en viss *autonomi* fra formelle plansystemer og institusjonelle praksiser (se f.eks. Davies, 2007; de Souza, 2006; Martens, 2005; Miraftab, 2009; Purcell, 2009). Trolig vil mange kunne være enig i at endringskapasitet relatert til de to strategier er kontekst- og saksavhengig (se f.eks. Dryzek, 2000; Hillier, 2002a)

Debatten viser at spenningen mellom ”autonomi” og ”forankring” vil kunne utgjøre et dilemma for kritisk-alternative initiativ. Dette dilemma kan forstås gjennom diskursanalytiske termer. Byplanlegging er en relativt institusjonalisert praksis relatert til både lokale og nasjonale myndigheter, forskjellige utdannelser og ulike aktører. Som praksis vil en ha mer eller mindre sedimenterte og tatt-for-gitte måter å se, gjøre og snakke om ting på. Da etableres en institusjonalisert terminologi og verdensanskuelse som det vil kunne være forventninger om at man må følge for å anses som en troverdig aktør (Hajer, 1995, s. 56f Fischer, 2003, s. 88; 1995). I så måte kan konsekvensen for kritisk-alternative initiativ som søker kobling og forankring til formelle systemer være at de må *'argue on the terms set by the government'*, fordi *'Even if they do try to challenge the dominant story-line, people are expected to position their contribution in terms of known categories.'* (Hajer, op.cit.). Gjennom å koble seg inn mot formelle systemer kan en på den ene siden sikre seg en direkte innflytelseskanal, på den andre siden er faren større for at det vil kunne innebære mindre radikale endringer. Det er fordi en må forholde seg til etablert terminologi og kjente kategorier. En autonomibasert strategi krever imidlertid ikke i utgangspunktet aksept fra aktører forankret i etablerte praksiser, og kan i større grad insistere på å utvikle og uttrykke seg gjennom en alternativ terminologi med større rom for radikalt nye kategorier og verdensanskuelser.

González & Vigar (2008) og Wekerle (2004) er også inne på dette i sine studier av sivilsamfunnsinitiativer. De ser på tendensen uformelle initiativer har til å ”oversette” sine diskurser til mer anerkjente planleggingsvokabular. Her ligger den åpenbare ”faren” i muligheten for kooptering og at vesentlige elementer – selve brodden – går tapt i en slik oversetting. Samtidig viser Wekerle (2004) i sin empiriske analyse at man må ha kompetanse og kunnskap om formell planlegging og forstå dets vokabular og evne å spille på det for å etablere innflytelse. Groth og Corijn (2005) har også foreslått kvasi-profesjonalitet som et sentralt element. Hajer (1995, s. 57) selv foreslår at:

'Discursive challenges may consist of withstanding understandings in terms of routinized categories or, often even more powerful, in establishing new combinations within seemingly traditional discursive structures [...].'

Disse to måter diskursive utfordringer kan skje på, gjelder både for autonomi- og offentlighetsorienterte strategier, men det er mulig at det å kun motstå etablerte kategorier og terminologi lettere gjøres gjennom autonomibaserte strategier. Å etablere nye kombinasjoner innenfor tradisjonelle strukturer, kan imidlertid være en måte for forankringsorienterte initiativ å motstå "faren" for avradikalisering. Slike "nye kombinasjoner" kan også bestå av å koble institusjonaliserte diskursive elementer med radikalt nye elementer, som gir de institusjonaliserte elementer ny mening.

Samtidig må forholdet mellom autonomi/forankring sees i sammenheng med den institusjonelle situasjon (jf. kapitteldel 3.4). I situasjoner med institusjonell tvetydighet vil mulighetsrommet for radikalt alternative terminologier og kategoriseringer være mye større enn i situasjoner med institusjonell stabilitet, fordi etablerte kategorier allerede er åpnet opp og fremstår som mindre gitte, naturlige eller nødvendige. Det impliserer at i institusjonelt tvetydig situasjoner vil det være et økt mulighetsrom også for forankringsorienterte initiativ å etablere og få aksept for radikale og nye ideer, konsepter og kategoriseringer.

Videre er også forholdet mellom autonomi og forankring noe som bør undersøkes som et kontinuum mer enn som entydige kategorier. Ulike kritisk-alternative initiativ vil sannsynligvis ha en vektlegging av det ene eller det andre, mer enn å avskrive det ene fremfor det andre totalt. Spørsmålet om forankring versus autonomi er ei heller bare avhengig av de kritisk-alternative initiativers strategier, men også responsen fra det formelle plansystem. Like mye som at en faktisk situasjon av relativ autonomi eksisterer på grunn av kritisk-alternative initiativers alternative diskurser og relasjonelle strategier, kan det eksistere på grunn av formelt systems ekskluderende eller marginaliserende holdning. Det vil si at initiativer kan søke forankring uten å slippe inn.

Denne diskusjonen synliggjør i mine øyne at en må etablere en kompleks, mindre deterministisk og mer kontekstsensitiv forståelse av forholdet mellom autonomi og forankring. Derfor er det lite adekvat å etablere faste hypoteser eller parametere på hva som for eksempel anses å være "autonomt nok" eller "forankret nok" for å etablere endring.

Diskusjonen har i stede bidratt til å utvikle analytiske briller til å forstå konkrete og kontekstavhengige empiriske avveininger og prosessers gang. En slik mer åpen holdning kan bidra til en empirisk analyse som kan gi økt forståelse av dette relasjonelle dilemma.

3.5.5 Diskursiv, argumentativ og relasjonell dynamikk oppsummert

I denne delen har jeg diskutert det som kan karakteriseres som *prosess-dimensjonen* i analysen. Det vil si møtene mellom nye initiativ og etablert praksis. Tre ulike momenter har vært vektlagt: *En innholdsmessig undersøkelse av situasjonsdefinisjoner, problemløsningskonstruksjoner og legitimitet; en undersøkelse av argumentativ interaksjon og dynamikk; og endelig relasjonelle strategier og dynamikk.*

I analysen av de to casene, tas det utgangspunkt i den kontekst- og situasjonsbeskrivelse som er etablert, hvorpå det undersøkes hvordan ulike aktører søker å posisjonere og definere situasjonen. Her vil en kunne anta at kritisk-alternative initiativ tilbyr en fortelling om eksisterende institusjonell praksis, dens anomalier og kanskje en forståelse av krise for byutvikling og -planlegging, som de selv har en løsning på. Dette må igjen sees i sammenheng med en analyse av de *alternative* plandiskurser. Så undersøkes den argumentativ-relasjonelle dynamikk hvori ulike storylines, posisjoneringer og argumenter settes i spill. Her må det identifiseres hvordan ulike aktører søker å etablere troverdighet og aksept for sine diskurser og tillit til seg selv eller sin praksis. Samtidig undersøkes hvordan aktører enten identifiserer seg med og slutter seg til, eller søker å devaluere konkurrerende diskursers troverdighet, nødvendighet og attraktivitet, samt stille spørsmål ved aktører og praksisers tillit. Gjennom disse prosessene etableres, utfordres, endres og bygges ulike relasjonelle strategier, koblinger, nettverk og diskurskoalisjoner som bidrar til å øke endringspotensial eller motsatt hindre institusjonalisering av nye diskurser og storylines.

Følgende spørsmål er derfor særlig relevante i denne sammenheng:

- *Hvordan – om i det hele tatt – forsøkes kontekst, hendelser, begivenheter og etablert praksis posisjonert på en måte som etablerer eller befester institusjonell tvetydighet?*
- *Hvilke storylines, ideer, forestillinger, konsept og kategoriseringer ligger til grunn for kritisk-alternativ diskurs? Hvordan etableres diskursiv- og problemlukning?*
- *Hvordan søkes det å etablere/avvikle troverdighet, attraktivitet/nødvendighet og tillit?*
- *Hva kjennetegner de kritisk-alternative initiativene som relasjonelle konfigurasjoner relatert til ressurser, kunnskap og makt?*

- *Hva slags relasjonelle strategier kan identifiseres? Utvikles relasjonelle koblinger, allianser eller diskurskoalisjoner?*
- *Hvordan håndterer de to kritisk-alternative initiativene spennet mellom autonomi og forankring – og hvilke implikasjoner har dette for møtet og samhandling med kommunal planmyndighet?*

3.6 Endringsidentifikasjon

3.6.1 Diskursstrukturering og diskursinstitusjonalisering

Gjennom utviklingen av diskurser og gjennom den argumentative interaksjon, kan nye identiteter, verdensanskuelser og praksiser etableres ved at kognitive og normative mønstre endres og nye posisjoneringer av strukturer og subjekter blir dominerende. Endring skjer imidlertid ikke kun ved at folk tar i bruk en ny diskurs' terminologi. Dette synliggjøres gjennom Hajers (1995) egen studie av økologisk modernisering. Han påviste her at til tross for at aktører aktiviserte den økologiske moderniseringsdiskursens terminologi i Nederland og Storbritannia på 1980- og -90-tallet, så ble *institusjonelle praksiser* i liten grad endret.

Det er flere grunner til at en diskurs tilsynelatende kan se ut til å ha influert et felt uten at dette medfører konkrete praksis-endringer. For det første kan det selvsagt være uttrykk for retorisk manipulasjon, hvor en tar i bruk visse argumenter for å fremstå troverdig, uten at det ligger noen dypere intensjon om handling bak. Dette er imidlertid ikke en helt "ufarlig" strategi, da det å tale ut fra en viss posisjon uansett har en *effekt* uavhengig av om det ligger strategiske avveininger til grunn mer enn faktiske kognitive skifter (jf. Hajer, 1995). Manglende praksis-endring, til tross for økt aktivisering av en diskurs, kan også tilskrives at diskursive skifter ikke har oppstått hos aktører forankret i arenaer med institusjonell makt. Det kan også skyldes institusjonell forsinkelse, ved at aktører forankret i en institusjonell praksis identifiserer seg med posisjoneringer i en ny diskurs, men hvor den institusjonelle praksis prosedyrer, rutiner og regler fortsatt er basert på tidligere diskursive forestillinger.

På bakgrunn av dette har Hajer (1995) etablert en to-trinns vurdering av en ny diskurs' innflytelse og effekter, gjennom konseptene *diskursstrukturering* og *diskursinstitusjonalisering*. Diskursstrukturering viser til en situasjon hvor en aktørs troverdighet i et felt er avhengig av at vedkommende anvender og ytrer seg gjennom diskursens terminologi. Det impliserer at diskursen har fått en viss dominans i hvordan virkelighet konseptualiseres. Dette innebærer dog ikke at etablerte praksiser *endres*. Praksis-

endring betinger *diskursinstitusjonalisering*. Altså at storylines og diskurser oversettes til konkret policy, samt institusjonelle arrangement i form av regler, prosedyrer, instrumenter og organisering (Hajer, 1995, s. 60f; 2009, s. 64).

Enda noen spesifiseringer kan gjøres for å etablere en mer finmasket terminologi for å identifisere kritisk-alternative initiativers innflytelse og endringskapasitet. To hovedbegreper brukes: *innflytelse* og *endring*. I denne sammenhengen forstås innflytelse som et kontinuum: *ingen innflytelse* → *inspirasjon* → *diskursstrukturering* → *diskursinstitusjonalisering*. Inspirasjon viser til at enkeltaktører kan ha blitt inspirert av kritisk-alternative initiativer til å reflektere over egne handlemåter, uten at det nødvendigvis medfører særlige endringer i tale- og handlemåte. En kan anta at ofte, men ikke nødvendigvis, vil overgangen mellom inspirasjon og diskursstrukturering være glidende. Diskursstrukturering *må* imidlertid innebære at en tar i bruk kritisk-alternativ terminologi, noe inspirasjon ikke nødvendigvis innebærer. Endring betinger mer enn refleksjon og aktivisering av terminologi, det må også innbefatte endrede handlemåter. Således vil det som regel betinge diskursinstitusjonalisering. Endring kan spesifiseres i en gradsdistinksjon mellom radikal endring og inkrementell justering. Førstnevnte innebærer tydelige brudd med eksisterende forståelsesformer og praksiser, mens sistnevnte innebærer at enkelte diskursive element fra kritisk-alternativ diskurs er inkorporert i etablert praksis, uten å medføre radikale brudd i etablerte forståelsesformer. Endelig spesifiseres type endring. Her operer jeg med et skille mellom policy-endringer og institusjonelle endringer, hvor førstnevnte omhandler endringer i planleggingens substansielle policy, mens det sistnevnte omhandler endringer relatert til planforståelser, metoder og organisering. Her må det understrekes at disse i praksis ofte, men ikke nødvendigvis, er sammenvevet, i det for eksempel radikale policy-skifter kan være avhengig av endring i planforståelser, -metodikk eller organisering.

Mer konkret, relatert til avhandlingens problemstilling, innebærer dette å først identifisere hvorvidt kommunale planaktører, eller andre aktører med regulativ og allokativ makt, *tar i bruk* kritisk-alternativ terminologi. Så må det undersøkes hvorvidt dette får utslag i endrede *handlemåter*, for eksempel ved at det medfører ny byutviklingspolicy (mål, strategier), nye planmetoder, instrumenter og verktøy, nye regler og prosedyrer. For eksempel i form av inkludering av nye aktører i planprosesser. Endelig må det da undersøkes *hvor* institusjonaliserte disse eventuelt nye praksisene ble – om det er tale om kortvarige blaff eller grunnleggende sedimentering/materialisering av nye forståelser og handlemåter.

I studier av endring er det også viktig å ta høyde for at kritisk-alternative initiativer ikke er de eneste som søker å influere etablerte praksiser, men at de opererer i komplekse relasjonelle felt, hvor også andre aktører, begivenheter og hendelser kan influere etablerte praksiser. Disse verktøyene muliggjør imidlertid å identifisere hvorvidt det er de kritisk-alternative diskurser som, eventuelt kombinert med andre aktører og begivenheter, er kilde til endring. Det kan likevel ikke underslås at det er metodologiske og metodiske utfordringer i å identifisere og slå fast at det er de studerte initiativene som har medført endringer. Dette er problemstillinger jeg drøfter nærmere i neste kapittel.

Basert på denne diskusjonen om endringsidentifikasjon, kan følgende spørsmål stilles i analysen:

- *Aktiviseres kritisk-alternative diskurser – eller elementer i dem – og storylines av andre aktører?*
- *Hvilke institusjonelle arenaer og posisjoner er i så fall disse aktører forankret i?*
- *Kan det identifiseres diskursinstitusjonalisering i form av konkrete endringer for eksempel i relevante planer, byutviklingsstrategier, planmetodikk og beslutningsprosedyrer?*
- *Hvor institusjonalisert synes disse praksis-endringene å være?*

3.7 Avrundning

Denne avhandlingen henter sitt teoretiske grunnlag fra tre kilder: for det første den eksisterende forskning på det som i avhandlingen er karakterisert som kritisk-alternative initiativ, for det andre generelle innsikter fra forskningen og teorien omkring policy- og institusjonell endring, for det tredje – og først og fremst – gjennom argumentativ diskursanalyse som analytisk perspektiv.

Jeg har i dette kapitlet diskutert en analysestrategi hvor argumentativ diskursanalyse er “oversatt” til en analytisk modell basert på tre dimensjoner (kontekst, prosess, endring). Gjennom de ulike kursiverte spørsmålene som stilles i kapitlet har jeg ytterligere etablert fokus og retning for den empiriske analysen. Som diskursanalyser flest inngir imidlertid argumentativ diskursanalyse både teoretiske og metodologiske imperativer og retningslinjer, hvor skillet mellom det teoretiske og det metodologiske ikke alltid er entydig. Neste kapittel diskuterer metodologiske og metodiske utfordringer, samt redegjør for de valg og ståsted denne avhandlingen bygger på.

4 Metodologiske og metodiske refleksjoner

4.1 Introduksjon til metodologi og metoderefleksjon

Diskursanalytiske tilnæringer er som regel hverken falsifiserbar teori (*empirisk teori*) eller en teori som sier noe om hvordan verden bør være (*normativ teori*). Derimot kan slike tilnæringer karakteriseres som *konstitutiv teori* (Howarth, 2005b, s. 185). Det betyr at de konstituerer forskerens blikk på og forståelse av det empiriske felt, således er de intimt forbundet med den sosiale virkelighet som beskrives, fortolkes og forstås (ibid.). Det innebærer mindre entydige skiller mellom teori, analyse- og fortolkningsmetoder. Konstitutive teorier utgjør en konsistent ramme av forbundne begreper og logikker som til sammen utgjør et felles språk til å beskrive og fortolke sosiale fenomen (ibid.).

Dette er karakteristika som også kjennetegner argumentativ diskursanalyse og som har implikasjoner for metodologiske og metodiske refleksjoner og strategier. Avhandlingen er forankret innenfor en konstruktivistisk og kontekstuell kunnskapstradisjon. I dette kapittelet skal jeg først synliggjøre hvilke konsekvenser dette har for kunnskapsproduksjonen og kunnskapens status. Jeg skal videre diskutere metodiske valg og avveininger som ligger til grunn for datainnsamling og -analyse. Kapittelet søker slik å argumentere for avhandlingens kvalitet og kunnskapsproduksjonens gyldighet og troverdighet.

4.2 Sosialkonstruktivisme, diskursanalyse og vitenskap

4.2.1 Sosialkonstruktivismens kjennetegn

Sosialkonstruktivisme er ikke *én* verdensanskuelse, men en samlekategori for en rekke ulike posisjoner. Imidlertid finnes noen typiske fellestrekk. Ofte vil sosialkonstruktivisme innebære erkjennelsen av at virkelighet er produsert (også) gjennom tegn, språk og kategoriseringer. Diskurser som produserer utsagn om virkelighet, konstituerer samtidig *sosial handling*, i det visse handlinger anses som naturlige og andre utenkelige. Spesielt relevant for dette kapittelet er det at våre forestillinger og kunnskap om verden er historisk-romlig spesifikke og kontingente. Videre at vitenskapelig kunnskapsproduksjon har en *sosial* dimensjon ved at kunnskap skapes gjennom sosiale prosesser (jf. Winther Jørgensen & Phillips, 1999). De to siste poengene har implikasjoner for ikke bare de prosesser og fenomener en studerer, men også for forskningspraksisen som sådan. Det er fordi denne ikke kan forstås som hinsides det

sosialt konstruerte. Historisk-romlig spesifisitet gir også implikasjoner for forskningsutsagnenes rekkevidde, fordi det medfører at forskningen ikke kan produsere universelle utsagn. Konsekvensene av dette skal drøftes i dette kapitlet.

4.2.2 Idealistisk og relativistisk slagside?

Sosialkonstruktivistiske, heri diskursanalytiske, tilnæringer møter ofte motforestillinger om *idealisme* og *kunnskapsrelativisme* (jf. Dreyer Hansen & Sehested, 2003, s. 19). Det kan være at slike motforestillinger i visse tilfeller har noe for seg. Det har det imidlertid ikke i denne avhandlingen, noe jeg skal vise gjennom å redegjøre for noen grunnleggende premisser avhandlingen bygger på.

Motforestillingen relatert til idealisme tar ofte utgangspunkt i det famøse utsagnet om at “alt er tekst”. Utsagnet er ment å underbygge diskursanalysers manglende interesse for materialitet og virkelighet. Selve utsagnet stammer fra poststrukturalisten Derrida, og uten å måtte innta eller forsvare hans posisjon, kan det påpekes at ei heller han mener at det ikke finnes en virkelighet “der ute”. Poenget er kun at denne ikke kan refereres til *[...] except in an interpretive experience. The latter neither yields meaning nor assumes it except in a movement of differential referring. That's all* (Derrida, 1988, s. 148). Denne avhandlingen bygger på en posisjon opptatt av *interaksjonen* mellom *materialitet* og *mening*, slik det kommer til uttrykk i ulike *praksiser*. Det er basert på en erkjennelse av at ikke alt er diskurs, men at diskurs er et vesentlig element i alt hvori mennesker er involvert. Tegn, språk og diskurs medierer ikke nøytralt en objektiv virkelighet, tvert imot bidrar språklige representasjoner i konstruksjonen av virkeligheten, gjennom å kategorisere og gi den mening (Fischer & Forester, 1993; Howarth, 2005b; Laclau, 1990). Slik konstitueres fysiske og sosiale objekter og fenomen gjennom at de får mening og betydning i diskurser. Følgen er at en ikke kan etablere viten som er korresponderende til tingenes “egentlige essens”:

’[...]hvis vores viden ikke korresponderer med ”tingenes egentlige essens”, men derimod kun er mulig på baggrund af et sæt af historisk specifikke termer, som Rorty påpeger det, og hvis disse termer er vores, og ikke ”tingens”, ja så er der et element af konstruktion involveret i enhver adgang til og omgang med vores omverden’ (Dreyer Hansen & Sehested 2003, s. 19).

Oppsummert er det ikke *materialitet* som avvises her. Det er det dikotomiske enten-eller-s skillet mellom materialitet og mening som byttes ut med en både-og-holdning. En løs brostein er et materielt fenomen, men gis forskjellig betydning i en murers, en geologs eller en voldelig demonstrants praksis, slik et nedlagt industriområde gis ulik betydning i en fagforeningsdiskurs og en fortetningsorientert byplandiskurs. Med argumentativ diskursanalyse studeres derfor hvordan diskurser, som er produsert i og reproducerer ulike praksiser, tilskriver mening til sosiale og fysiske fenomener (Hajer, 1995).

I det at det alltid er et element av konstruksjon involvert i vår “adgang til og omgang med” omverden, basert på “historisk spesifikke termer”, er heller ikke *universelle utsagn* mulige. Innebærer det en kunnskapsrelativisme hvor vitenskap reduseres til et metodeanarki uten muligheter til å etablere gyldige kunnskapsutsagn? Det er riktig nok at når det sosialkonstruktivistiske blikket vendes mot vitenskapen selv, kan ikke vitenskapen påberope seg en uangripelig siste-instans eller fundament. Vitenskapen og dens resultater er alltid knyttet til konkrete historiske betingelser (Dreyer Hansen & Sehested 2003, s. 20), men:

’Pointen er [...] ikke at afvise videnskab, men at få indarbejdet den forestilling, at videnskab på den ene side deltager i fortløbende domsafsigelser, og på den anden side gør det inden for en ”ikke-nødvendig” historisk specifik meningshorisont[...]’ (Dreyer Hansen & Sehested 2003, s. 21).

Siden de regler som konstituerer vitenskapelige praksiser er kontingente, kan ingen metode som sådan garantere for noen entydig tilgang til sannhet (Dreyer Hansen, 2003). Det innebærer en ny forståelse av metodens karakter (ibid., s. 55). Det åpner for en problematisering av de regler, logikker og idealer som konstituerer vår vitenskapelige praksis, og for regeloverskridelse og -modifisering, endelig *betingelser* det i det minste at vi som forskere reflekterer over vår praksis (jf. Dreyer Hansen, 2003, s. 55). Dette innebærer at metoder velges eller utvikles etter en pragmatisk orientering ut ifra hvorvidt metodene fungerer for å etablere relevant kunnskap. Disse vurderinger gjøres ikke på bakgrunn av absolutte standarder eller sisteinstanser, men gjennom en argumentasjon henimot forskningsfellesskapet om at de valg som tas, er pragmatisk fornuftige i den forstand at de etablerer meningsfulle fortolkninger, eller på grunn av effektene en kan se av dem. Endelig betinger erkjennelsen om at forskningen kunne vært gjort annerledes, en ansvarsfull, refleksiv og etisk bevisst tilnærming til kunnskapskonstruksjonen (Dreyer Hansen & Sehested 2003, s. 21). Som

deltager i en vitenskapelig praksis har jeg forholdt meg til denne praksis' etablerte metoder og regler, men med et refleksivt og kritisk blikk både på reglene og egen anvendelse.

4.3 Kontekstuell kunnskapsproduksjon og case-studier

4.3.1 Mellom det universelle og det partikulære

Ofte trekkes to posisjoner opp når spørsmålet om generalisering kommer på banen: På den ene siden en posisjon som søker å universalisere kausale forklaringsmodeller, enten vha empirisk generalisering basert på induksjon, eller avprøving av allmenngyldige hypoteser gjennom hypotetisk-deduktiv metode. På den andre siden settes det opp en ideografisk, beskrivende kunnskapstradisjon hvis formål er å etablere partikulær viten om det som anses å være unike enkelttilfeller gjennom fortolkning og vektlegging av at beskrivelsen samsvarer det beskrevne (jf. Aure & Bærenholdt, 2007, s. 75; Glynos & Howarth, 2007).

Som en tredje vei, plasserer jeg meg innenfor en *kontekstuell kunnskapsposisjon*. Dette innebærer som i den partikulære posisjonen en avvisning av muligheten for universelle utsagn, men motsatt den partikulære posisjon holdes muligheten for generalisering oppe. Det er da tale om en kontekst-bundet form for generalisering. En slik tredje posisjon er omtalt i mange sammenhenger. I flg Aure og Bærenholdt (2007) kan den benevnes som kontekstuell eller situert viten. Det tilsvarende det Flyvbjerg (2009) kaller phronetisk vitenskap og overlapper sterkt med en pragmatisk vitenskapstradisjon (Friedrichs & Kratochwil, 2009). Jeg benevner dette som en *kontekstuell vitenskapsposisjon*, da det er det kontekstuelle som fremheves.

Den kontekstuelle kunnskapsposisjon avviser søken etter universelle kausale forklaringer og mekanismer, som for eksempel kan predikere under hvilke omstendigheter kritisk-alternative initiativ vil endre etablert planpraksis og hvordan. I stedet gis en sterk vektlegging av at en ikke kan forstå sosial virkelighet foruten i den *kontekst* ulike fenomener, hendelser, handlinger og prosesser utspiller seg, fordi det er i denne kontekst de samme fenomen, hendelser, handlinger og prosesser får sin mening. Som Flyvbjerg (2009, s. 56) påpeker:

'Problemet med studiet af menneskelig aktivitet er, at ikke alle forsøg på kontekstfri definition af en handling, altså en definition basert på abstrakte regler eller

lovmæssigheder – nødvendigvis svarer til den pragmatiske måde, hvorpå en handling defineres af aktørerne i en konkret social situation.’

Derfor må samfunnsforskningen studere konkrete prosesser i sin kontekst, basert på tykke beskrivelser som nettopp tydeliggjør og fremskaffer innsikt i kontekstualisert mening og situerthet (jf. Geertz, 1983). Formålet er å etablere en mer dynamisk, kompleks og motsigelsesfull forståelse av en nettopp dynamisk, kompleks og motsigelsesfull virkelighet. Slik etableres mer nyansert kunnskap om verden (Flyvbjerg, 2009).

Samtidig innebærer dette ikke en partikularistisk posisjon. For det første er ikke kontekstuell kunnskapsproduksjon basert på induksjon, som den partikulære posisjonen, men abduksjon. En abduktiv strategi utgår i likhet med induktive strategier fra empiriske observasjoner, men er mindre “empirisk naiv” i det man ikke avviser teoretiske forforståelser. I stedet impliserer abduksjon en forskningsstrategi kjennetegnet av en alternering mellom (empiriladet) teori og (teoriladet) empiri som suksessivt refortolkes i lys av hverandre (Alvesson & Sköldbberg, 2008, s. 61). En typisk abduktiv strategi starter med at en forsker blir oppmerksom på et empirisk fenomen som han/hun finner interessant. Man begynner med å gjennomføre observasjoner, samtidig som man appliserer teoretiske konsepter fra eksisterende kunnskapsfelt, i et kontinuerlig samspill. I stedet for *‘[...]trying to impose an abstract theoretical template (deduction) or “simply” inferring propositions from facts (induction), we start reasoning at an intermediate level’* (Friedrichs & Kratochwil, 2009, s. 709).

Min forskning har vært abduktiv i den forstand at jeg startet opp med en empirisk observasjon av ulike former for sivilsamfunnsdeltagelse, hvor nettopp en viss type fenomen vakte interesse, nemlig det som jeg i avhandlingen betegner “kritisk-alternative initiativ”. Dette empiriske fenomen kunne ikke på dette tidlige tidspunkt settes inn i en entydig teoretisk ramme hverken i forhold til hvordan jeg kunne avgrense og forstå fenomenet som sådan, eller undersøke deres endringsforsøk og møter med formell planlegging. Prosessen har derfor hatt et preg av å være konstituert av:

‘an iterative process wherein the author moves back and forth between building theory, improving [his] understanding of the empirical stories to be told, and the improvement of the analytical framework’ (Paul, 2009, s. 247)

Forskningsprosessen har vært preget av en slik kontinuerlig ”dans” mellom a) de ”empiriske fortellingene”, b) forskningslitteratur som beskriver fenomener med en viss likhet til de jeg selv har undersøkt; og c) arbeidet med å etablere en adekvat konstitutiv teori (se nedenfor). Gjennom dette er det etablert økt forståelse av casene, men også muligheter for å etablere mer eller mindre generelle teoretiske antagelser og raffinering av analytiske rammeverk.

I så måte er det viktig med teoretiske konsepter og modeller som kan etablere økt forståelse for casene, men også muliggjøre komparasjon og generalisering. Den kontekstuelle posisjonen fremhever imidlertid at slike modeller og konsepter ikke kan være for lukkede og determinerende, men i stedet må være åpne for det konkrete innhold som etableres gjennom en kontekstspesifikk analyse, hvor en søker å forfølge konkrete prosesser og forbindelser (Aure & Bærenholdt, 2007, s. 81). Dette er nettopp hva den *konstitutive teorien* kan oppfylle. Gjennom kontinuerlig utprøving er det forsøkt anvendt konstitutive teorier basert på en sosiologisk institusjonell tilnærming (González & Healey, 2005; Healey, 2006b, 2007). Denne ble funnet å være for teoretisk omfattende og eklektisk, og en normativ bias som jeg i denne sammenheng ikke fant adekvat (se også Sandercock (2005) for tilsvarende argumenter). Diskursteori (Laclau & Mouffe, 1985) er også utprøvd, men ble erstattet med argumentativ diskursanalyse. Disse to deler en del forutsetninger, men jeg fant *diskursteorien* å være for lite utviklet for konkrete empiriske analyser gitt dens teoretisk abstrakte karakter og dens manglende fokus på konkret sosial interaksjon (jf. kapittel 3).

Studiens formål er å etablere en konkret, kontekst-sensitiv forståelse av casene. Det er tale om å beskrive, forstå og forklare *bestemte* begivenheter og prosesser gjennom å forfølge konkrete prosesser, sammenhenger og praksisformer (Aure & Bærenholdt, 2007; Flyvbjerg, 2009; Howarth, 2005b; Paul, 2009). Samtidig søkes det å kunne etablere kunnskap utover det partikulære, det vil si utsagn med ulik grad av mer eller mindre generell verdi. Det kan skje på flere måter. Case-studien kan ha overføringsverdi ved at den gir en mer nyansert forståelse av virkelighet (Flyvbjerg, op.cit., s. 88). Videre kan en form for ”analytisk generalisering” (Kvale, 1997, s. 161) utføres da analysen utøves gjennom eksplisitte teoretiske termer som også kan finne sitt uttrykk i andre kontekster. Dette gjør det for det første mulig å formulere mer generelle spørsmål, påstander og slutninger som kan utforskes i videre forskning. For det andre kan det etablere forståelse av relaterte tilfeller og case. For det tredje kan det bidra til å raffinere teoretiske perspektiver (Glynos & Howarth, 2007; Howarth, 2005a). Avhandlingens komparative ambisjon, spiller i så måte en viktig rolle. Dette skal jeg nå diskutere.

4.3.2 Cases og komparasjon

Case-studiens potensial for å etablere kontekstsensitive og konkrete analyser av kompleks sosial virkelighet, gjør den til en typisk forskningsstrategi for kontekstuell kunnskapsproduksjon (Flyvbjerg, 2009). Jeg har valgt å undersøke *to cases*, noe som gir bredere observasjoner enn én case. Jeg redegjorde for kriteriene for case-utvelgelse i første kapittel. Spesielt relevant her, er at casene er utvalgt på en måte som bidrar til å vise variasjon. Da begrepet “kritisk-alternative initiativ” er utviklet i denne avhandlingen, og lite forsket på i Norge, var det å vise variasjon i seg selv interessant. Det kan argumenteres for at flere cases ville vist dette i større grad. Dette ville imidlertid medført mindre dybde, detaljrikdom og forståelse av hver enkelt case, som er viktige for kontekstuell kunnskapsproduksjon.

Formålet med variasjonsstrategier er å *'skaffe information om betydningen af forskellige omstændigheder for caseprocesser og –resultater [...] der er forskellige i en bestemt dimension [...]'* (Flyvbjerg, 2009, s. 96). I utgangspunktet var utvelgelsen basert på de to initiativers variasjon i *relasjon* til formell planmyndighet, dvs den etablerte planpraksis. Byutviklingens År hadde en tett, formell relasjon til kommunen, mens Nyhavna-Regjeringen ikke hadde det. Denne variasjonen kretser omkring et sentralt aspekt i avhandlingens problemstilling, som nettopp fokuserer på “møtet” mellom etablert planpraksis og kritisk-alternativt initiativ for å forstå endringspotensial. Da casene ble utvalgt hadde jeg imidlertid ikke dyp kjennskap til de to initiativenes faktiske innflytelse og endringskapasitet. Gjennom analysene viste det seg også at casene varierte på andre dimensjoner. Dette kunne være kritiske momenter spesielt for avhandlingens komparative ambisjon. I realiteten har det ikke vært det. I en kompleks virkelighet er det sjelden slik at cases kun varierer på en bestemt dimensjon. Kombinasjonen av detaljrike enkeltcase-analyser og et felles teoretisk rammeverk, har som jeg nå skal vise muliggjort en komparasjon av forskjeller og likheter mellom casene. Da avhandlingens formål både er å etablere forståelse for hver enkelt case, og sammenligne på tvers, er avhandlingen bygd opp omkring to enkeltcase-analyser, med en påfølgende komparasjon. I tråd med den kontekstuelle kunnskapsposisjon, kan nemlig ikke den komparative ambisjonen:

'[...] short-circuit its focus on historical context and concrete specificity. The basis for comparison must comprise thick descriptive interpretations of particular empirical

phenomena (despite being able to discern important similarities and resemblances among a group or class of phenomena). In short, the use of a comparative method [...] ought to be both problem-driven and grounded on the interpretation of particular cases.' (Howarth, 2005a, s. 332).

Gjennom enkeltcase-analysene etableres derfor konkret, detaljrik og kontekstualisert forståelse for det enkelte case. Slik tillates '*[...] casens fortælling at udvikle sig af de forskelligartede, komplekse og sommetider motstridende historier, som folk, dokumenter og andre indicier fortæller.*' (Flyvbjerg, 2009, s. 102). Nettopp det å kunne forfølge komplekse prosesser hvor en rekke ulike aspekter og faktorer spiller inn, er enkeltcase-analysens store fordel, og så har redet grunnen for en komparativ analyse, hvor forskjeller og likheter mellom casene identifiseres og analyseres.

Det er to formål med å komplementere enkeltcase-analysene med en komparativ analyse. For det første å etablere mer kunnskap og større forståelse for *hver enkelt case* gjennom å undersøke forskjeller og likheter mellom dem (jf. Førde, 1998). Dette samsvarer med hva Tilly (1984, s. 82) kaller for *individualiserende komparativ strategi*, hvor hver case behandles som unik, men sammenlignes med andre for å *kontrastere* spesifikke aspekter og slik gripe særegenheter ved hver case. For det andre vil komparasjonen kunne bidra til å bedre forstå avgjørende faktorer for endring i visse kontekster, ved å undersøke ulike faktorerers tilstedeværelse og fravær i casene (Howarth, 2005a). Komparasjonen muliggjør slik å etablere mer eller mindre generelle utsagn om kritisk-alternative initiativers endringspotensial, og kan således bidra til å øke vår forståelse av endringspotensial innenfor visse og ulike kontekster.

Hva er det så som sammenlignes? For det første er det som sammenlignes ikke ekvivalente enheter, men forskerkonstruerte representasjoner av praksiser som deler det Wittgenstein (2010) kaller for *familielikheter*, men ikke "essenser" (Howarth, 2005a, s. 334). Det er heller ikke makroenheter som byer, nasjoner eller statiske systemer, men dynamiske og komplekse *prosesser* som sammenlignes (Aure & Bærenholdt, 2007; Førde, 1998). Selv om kontekst, prosess og kompleksitet vektlegges, er noen modeller eller konsepter nødvendige for å gripe kompleks virkelighet og i større grad tydeliggjøre *hva* som skal sammenlignes (Aure & Bærenholdt, 2007; Førde, 1998). Disse må som tidligere nevnt ikke være for determinerende og lukkede, dette er løst gjennom valg av konstitutiv teori og en abduktiv strategi.

Mer konkret er det således de prosesser hvor kritisk-alternative initiativ møter etablert praksis som sammenlignes. På bakgrunn av diskusjonen i kapittel 3, kan dette spesifiseres til ulike dimensjoner: *Kontekst, institusjonell situasjon, diskurskonstruksjoner, relasjonelle og argumentative strategier* sammenlignes for å gi en økt forståelse av *endringspotensial*. Gitt den opprinnelige case-utvelgelsesstrategien undersøkes særlig *variasjonen* i relasjonen til det kommunale plansystem, hva som konstituerer forskjellig relasjon, og hva dette igjen medfører for andre aspekter, samt hvorvidt det impliserer forskjeller og likheter i *resultat*. Samtidig har den komparative analysen tatt høyde for at forskjeller og likheter i andre dimensjoner kan ha vært utslagsgivende og at det er *komplekse, dynamiske samspill* mellom en rekke dimensjoner og faktorer som spiller inn på endringspotensial i ulike kontekster.

4.4 Spørsmålet om sannhet og kvalitet

Den sosialkonstruktivistiske forankringen impliserer også en revurdering av tradisjonelle kvalitetskriterier for forskningen slik de kommer til uttrykk i konseptene validitet og reliabilitet, som hviler på forutsetninger fra korrespondanseteorier om sannhet. Som Howarth (2005b, s. 188) påpeker, blir teoretiske objekter konstruert i historisk spesifikke vitenssystemer og: *'[...]spørsmål om sandhed og falskhed ikke afgjort af en teoriuafhængig verden af objekter, men er relative i forhold til normer der er bestemt af specifikke videnssystemer.'* Dette impliserer igjen ikke en "anything goes"-holdning, men en rekonseptualisering av kvalitetskriterier og et imperativ om økt refleksjon. Formålet er å etablere *forsvarlige* kunnskapsutsagn (Kvale, 1997). Dette skjer gjennom forskerens eget arbeid, gjennom vurdering fra forskerfellesskapet og/eller gjennom de implikasjoner forskningen har. Dvs. det Kvale (1997) kaller hhv. håndverksvaliditet, kommunikativ validitet og pragmatisk validitet. Det er særlig mitt håndverk, i form av datainnsamling, -håndtering og -analyse, som jeg selv kan redegjøre for. I den sammenheng er det flere kriterier som kan være verdt å peke på:

Rik rigiditet innebærer å håndtere kompleksitet, nyanser og rik empiri, på en presis og adekvat måte. Dette dreier seg om å etablere kvalitet gjennom tykke beskrivelser som tar høyde for kontekstuell kompleksitet, men også det Tracy (2010) kaller "face validity": *'which is concerned with whether a study appears, on its face, to be reasonable and appropriate'* (ibid., s. 841). Det impliserer spørsmål om hvorvidt forskningen har generert nok data til å støtte opp under sine påstander, om det er brukt nok tid på dette, om dataene er interessante og

betydelige. Videre om kontekst og case er passende ifht studiets mål og hvorvidt det er brukt pålitelige og passende prosedyrer i datainnsamlingen. Slike spørsmål har ingen universelle fasitsvar, men må stilles i og argumenteres for i hvert forskningsprosjekt.

Oppriktighet har å gjøre med forskerens selvrefleksivitet. Det er her tale om en etos som uttrykkes, så godt som mulig, gjennom eksplisitte refleksjoner, transparens og ærlighet om skjevheter, interesser, posisjoner og svakheter (ibid.). Dette bruker jeg resten av kapittelet til, men det er like viktig at dette kommer til syne underveis i avhandlingen, der det er konkrete grunner til å ta opp slike elementer.

Troverdighet referer til '*the trustworthiness, versimilitude, and plausibility of the research findings*' (ibid., s. 842). Spørsmålet er om avhandlingen kan bedømmes som en troverdig redegjørelse for sosial virkelighet. I en kvantitativ forskning er troverdighet etablert gjennom reliabilitet og replikabilitet, noe som bare delvis er relevant for kvalitativ forskning. En kvalitativ troverdighet, iflg Tracy (ibid.) oppnås i stedet gjennom praksiser som tykk beskrivelse, datatriangulering og flerstemmighet, som jeg nå skal diskutere noe nærmere.

Særlig fremhever Tracy tykke beskrivelser, altså '*in-depth illustration that explicates culturally situated meanings [...] and abundant concrete detail [...]*' (ibid., s. 43). Dette er viktig fordi samhandling, objekter og hendelser mister sin konkrete mening når den er skilt fra sin kontekst. Tracy (ibid.) vektlegger derfor å *vise* dataenes kompleksitet og detaljer, fremfor å *fortelle* leseren hva dataene sier. Av plasshensyn vil enhver avhandling imidlertid både *fortelle* og *vise*. Innenfor rimelighetens grenser har jeg likevel søkt å skrive ut analysen på en måte hvor feltet selv "kommer til ordet", blant annet gjennom utstrakt sitering. I forlengelsen av dette økes troverdighet gjennom flerstemmighet (ibid., s. 844). Det dreier seg om å la ulike stemmer og virkeligheter, om enn mangfoldige og motstridende, komme til syne og "bli hørt":

'[...] attending to multivocality provides space for a variety of opinions. Qualitative researchers do not put words in members' mouth, but rather attend to viewpoints that diverge with those of the majority or with the author' (ibid., s. 844).

Dette er ikke bare et viktig *verktøy* for å etablere troverdighet, men det har også en *etisk dimensjon* ved seg, hvorved ulike aktører forankret i ulike virkelighetsforståelser, posisjoner og situasjoner får muligheten til å uttrykke sine forståelser, erfaringer og synspunkter.

Troverdighet omhandler i et diskursanalytisk perspektiv i så måte også å rekonstruere feltets ulike diskurser på en måte som er *gjenkjennelig* for feltet.

Endelig er datatriangulering brukt for å etablere troverdig kunnskap. Avhandlingen bygger på et rikt dokumentmateriale, i tillegg til kvalitative intervjuer med forskjellige aktører forankret i ulike posisjoner – samt noe observasjon. Disse dataene er *triangulert* på en kildekritisk måte der hvor det er tale om å etablere troverdige utsagn om såkalte “fakta”, slik som når noe skjedde, hvem som var til stede i en hendelse, hva slags vedtak som ble gjort osv. Imidlertid kan ikke disse “faktas” betydning og mening være gjenstand for en kildekritisk triangulering da dette er diskursivt betinget. Her er derimot rekonstruksjon av ulike aktørers *forståelse* av det som skjedde og betydningen det hadde, relevant. Triangulering kan her bidra til å få frem ulike perspektiver. Eksempelvis kan motstridende intervjuutsagn om hva som faktisk stod i mandatet til Byutviklingens År, sjekkes opp mot selve mandatdokumentet. Imidlertid har ulike aktører ulike fortolkninger av dette innholdet – her kan en ikke “triangulere” seg frem til riktig tolkning. På den annen side kan en gjennom kombinasjon av intervjudata og media-dokumenter undersøke om en aktørs forståelse av mandatet har endret seg, gjennom å sammenligne aktørers utsagn i media (da) og intervju (nå).

Disse kriteriene tilsvarer det som Kvale benevner som håndverksmessig kvalitet (Kvale, 1997). Dette vil derfor være redegjørelser jeg kommer nærmere inn på i metodediskusjonen nedenfor og i selve analysen der det er naturlig. Tracy peker også på at kvalitetsforskning gir *betydelig bidrag* i form av nye fortolkninger og ny kunnskap, forbedrer praksiser, generer ny forskning eller bemyndiger aktører (jf. Tracy, op.cit.). Dette kan delvis knyttes til Kvales pragmatiske validitet, selv om han noe snevert definerer denne ifht handling. Mer presist kan det kalles *bidragsvaliditet*. Endelig er ‘*meningsfull sammenheng*’ et kriterium som vurderes av forskerfellesskapet gjennom kommunikativ validering. Den undersøker hvorvidt studier

’(a) achieve their stated purpose; (b) accomplish what they espouse to be about; (c) use methods and representation practices that partner well with espoused theories and paradigms; and (d) attentively interconnect literature reviewed with research foci, methods and findings.’ (Tracy, 2010, s. 848).

En mer konkret diskusjon av metodiske refleksjoner, valg og erfaring gjennomføres i neste del, i lys av denne drøftingen.

4.5 Metoder og data

4.5.1 Metodiske dimensjoner ved argumentativ diskursanalyse

Yanow (2000, s. 22) fremhever fire skritt i en fortolkende policyanalyse. For det første å identifisere artefakter (språk, objekter, handlinger) som er viktige meningsbærere ifht temaet. For det andre impliserer det å identifisere '*communities of meaning*' som er relevante for tematikken. Det tredje skrittet består i å identifisere de ulike meningsfellesskapenes diskurser, mens det fjerde skrittet er å identifisere konflikter og deres kilder (ibid.). Oppdelingen utgjør ikke en kronologisk skritt for skritt-analyse, men er ulike aspekter som enhver fortolkende og diskursanalytisk studie av planlegging bør identifisere og undersøke. Mitt utgangspunkt har vært de kritisk-alternative initiativene, noe som impliserer at blikket med en gang er fokusert på det konkrete *meningsfellesskapet* de utgjør. Det er ikke mulig å identifisere et meningsfellesskap foruten først å identifisere *artefakter*, som i dette tilfellet dreier seg om deres utsagn og handlinger. Videre har jeg undersøkt *konfliktpunkter* og rekonstruert diskurser og relasjoner (meningsfellesskap) på bakgrunn av disse.

I etableringen av empiri på diskurser, praksiser hvori de produseres og den argumentative og relasjonelle dimensjonen, har jeg brukt tre metodiske fremgangsmåter. Her utgjør dokumentanalyse og kvalitative intervju hovedtilnærmingen. I tillegg har jeg i forbindelse med Byutviklingens År-caset gjennomført observasjon på to offentlige møter i etterkant av Byutviklingens År, hvor det var diskusjon om sentrumsplanen og Byutviklingens År²⁰. Dokumenter og tekster har vært en hovedkilde til å identifisere ulike strukturerende konsepter, ideer, kategoriseringer, men også til å identifisere argumentativ dynamikk, rekonstruere hendelser og handlinger, samt spore endring. De kvalitative intervjuene og observasjon har bidratt til å utdype disse elementene, men særlig fokusert på interaktiv dynamikk, relasjonelle koblinger og identifisere diskursstrukturering og -institusjonalisering. I tillegg inngår lesning av historiske verk, statistikk, policydokumenter og relevante studier fra de to byene, hvis siktemål har vært knyttet til undersøkelse av kontekst og institusjonell praksis/situasjon.

Det empiriske arbeidet startet med såkalt "desk research" hvor jeg gjorde en survey av relevante dokumenter (planer, mediaoppslag, andre offentlige dokumenter), som bidro til å

²⁰På Universitetet i Tromsøs *Høstseminar* i 2005, som ble arrangert i samarbeid Byutviklingens År, holdt jeg en workshop-presentasjon av mitt masteroppgavearbeid. Jeg var også til stede på hele seminaret. Denne erfaringen har imidlertid hatt liten verdi for denne avhandlingen i form av empirisk tilfang.

etablere en første oversikt og kronologi over feltet og dets viktige hendelser. Dette utgjorde et grunnlag for intervjurundene i de to byene. Intervjurundene var ment å skulle gjøres i to omganger – en første gang for å danne oversikt og en andre gang for å utdype og følge opp spesifikke problemstillinger. I realiteten ble det gjennomført kontinuerlige intervjuer over en lengre periode i Tromsø og to feltbesøk i Trondheim. Når de første intervjuene ble transkribert, har de så blitt analysert sammen med dokumenter på ny, for så å suppleres av nye intervjuer. På denne måten er oversikten fra første ”skrivebordsrunde” kontinuerlig utdypet, og analyser påbegynt i en samtidig vekseldans med nye dokumentanalyser og nye intervjuer.

I denne prosessen er det identifisert hendelsesforløp og prosesser; ulike diskurser og de praksiser/aktører som produserer disse; samt *møtene* mellom ulike diskurser og aktører hvor også ulike arenaer, posisjoneringseffekter og andre argumentative prosesser er identifisert. Jeg diskuterer dette mer spesifikt i gjennomgangen av de ulike metodene.

4.5.2 Å spore betydning og endring – noen metodiske utfordringer

Det foreligger noen utfordringer relatert til å studere hvorvidt kritisk-alternative initiativ influerer og endrer etablerte planpraksiser. Ingen sosiale prosesser foregår i vakuum, men skjer i komplekse samspill med andre prosesser. Hvorvidt kan en sikkert vite at en eventuell endring skjer som følge av akkurat *den* og *den* hendelsen? Hva gjør man om noen informanter sier at et aspekt har endret seg betydelig, mens andre sier at dette er som før? Flere slike utfordringer møter en i studier av kritisk-alternative initiativers endringspotensial. Imidlertid har ikke dette vært en så stor utfordring som en kunne tenke seg. Dette har å gjøre med det som viste seg å være resultatene av initiativenes virksomhet, men også at den argumentative diskursanalysen viste seg å ha gode verktøy for å håndtere slike utfordringer.

Endringsundersøkelsen startet med å spørre de ulike informantene hva de mente, om noe, var betydningen, spor eller endringer som følge av de to initiativene. Her har det fremkommet ulike og til dels motstridende svar, noe som må sees i sammenheng med hvor oppdaterte informantene var, samt deres fortolkning av ulike ideer, konsepter og storylines. Dette er supplert med undersøkelser av sentrale dokumenter, planer og vedtak utformet i etterkant av initiativene, for å identifisere bruk av ny terminologi eller oversettelse av kritisk-alternative diskurser til ny policy, metoder og planforståelser. Skillet mellom diskursstrukturering og diskursinstitusjonalisering har vært særlig vektlagt. *Åpenhet* var en sentral storyline for

Byutviklingens År og kan utgjøre et eksempel: Har kommunale (eller andre relevante) aktører gitt uttrykk i intervjuer for at det i Tromsø har blitt mer *åpenhet* – eller en ser at *åpenhet* har blitt mer vektlagt i ulike policy-dokumenter, indikerer dette en form for diskursstrukturering. Åpenhet er imidlertid et allment og generelt konsept de fleste er for, utfordringen er da å undersøke om det er *Byutviklingens År* som har medført denne vektleggingen av åpenhet. Her vil det at forekomsten av termen er vesentlig hyppigere i etterkant av initiativet enn i forkant, være en viktig indikasjon, det samme gjelder selvsagt om det er direkte referanse til *Byutviklingens År*. Like viktig er imidlertid å undersøke hva slags betydning åpenhet tillegges og hva slags sammenheng det settes i. Den argumentative diskursanalysen gir gode verktøy for å håndtere slike undersøkelser av hva slags betydning og mening aktører legger i en storyline eller diskursivt element. Det muliggjør å identifisere dens sammenheng med det kritisk-alternative initiativ, da *Byutviklingens År* konstituerte en spesifikk betydning av “åpenhet”.

Det jeg så langt har diskutert er kun et eksempel på en mulig *diskursstrukturering*, altså at en term er tatt i bruk. Jeg er også opptatt av hvorvidt det medfører konkrete praksis-endringer, altså om det har skjedd en *diskursinstitusjonalisering*. Da har jeg måtte undersøke hvorvidt *åpenhet*, og i hvilken betydning, har blitt oversatt til nye praksiser: Er det spor av mer åpne deltagelsesprosesser i Tromsø? Kan det spores nye regler, rutiner eller prosedyrer for åpenhet i planleggingen? Hva slags forståelse av åpenhet ligger i så fall til grunn for institusjonaliseringen? Det er vesentlige spørsmål som er stilt. Dette undersøkes både gjennom lesning av dokumenter hvor slike nye praksiser kan spores og gjennom intervjuer ved å spørre aktører om de kan peke på konkrete endringer som følge av *åpenhet*. Her må det også undersøkes om det er andre faktorer, prosesser og hendelser som kan ha medført dette. I analysekapitlene utfoldes case-fortellingene på en måte som synliggjør prosessenes kompleksitet, forbindelser og sammenhenger og derigjennom mer konkret og eksplisitt drøfter hvorvidt en endring er en *direkte*, *indirekte* eller kun *tilsynelatende* konsekvens av initiativet – eller hvordan initiativet har *virket sammen med andre prosesser*. Analysen er skrevet ut på en måte som viser kompleksitet, paradokser og motsetninger – og som gir konkrete, rike beskrivelser som muliggjør leserens egne konklusjoner og analyser.

4.5.3 Forskeren i feltet

Som forsker kan man ikke ikke tre ut av den verden en er *''thrown into'' to start with* (Paul, 2009, s. 242). Et fullstendig utenfra-perspektiv er således umulig og enhver forskningsproduksjon involverer forskerens dømmekraft. Dette betinger i det minste en redegjørelse av egen rolle i kunnskapsproduksjonen. Jeg har ikke hatt noen *direkte* befatning med de to casene, bortsett fra min tidligere nevnte deltagelse på Høstseminaret i Tromsø. Det er imidlertid grunn til å påpeke min egen posisjon som innbygger i Tromsø. Jeg har studert og forsket på byutvikling og planlegging siden jeg kom til Tromsø i 2004 (ikke med Tromsø som case før nå). Av den grunn har jeg siden den tid fulgt Tromsøs byutviklingsprosesser med stor interesse. Dette har gjort at jeg har større nærhet, oversikt og kjennskap til konteksten, byen og byens planlegging enn hva som er tilfellet med Trondheim.

Dette har ulike implikasjoner. For det første angår det balansen mellom de to casene. For eksempel er Tromsø-analysen mer omfangsrik enn Trondheims-analysen. Dette har dog likeså mye å gjøre med at Byutviklingens År var et mer omfangsrikt prosjekt enn Nyhavna-Regjeringen. Min forankring i Tromsø har imidlertid gitt meg et utgangspunkt hvor jeg har større kjennskap og innsikt i ulike problemstillinger, prosesser og aktørkonfigurasjoner her enn i Trondheim. Dette gir i utgangspunktet en dypere forståelse av prosessene i Tromsø enn i Trondheim, selv om det er forsøkt balansert gjennom grundige empiriske studier i Trondheim. Selv om dette gir et ulikt utgangspunkt, mener jeg også Trondheims-casen står på egne ben og jeg har valgt å se på dette som en mulighet, mer enn som et problem, i det jeg har kunne dra nytte av situerheten i min analyse av Tromsø. Samtidig har jeg forsøkt å sette meg grundigere inn i Trondheims-konteksten gjennom bred lesning av mediadekning og dokumenter relatert til byplanleggingen, samt skaffet kontekstuell kunnskap gjennom intervjuer.

Min forankring i Tromsø bør også diskuteres i forhold til spørsmålet om subjektivitet. Selv om bildet av den distanserte observatør er forlatt, må forskerens subjektivitet håndteres og reflekteres. Både den forforståelse som etableres gjennom studier i egen by og det at man som innbygger i byen selvsagt har meninger om de prosesser som utspiller seg her i det de virker inn på eget liv, må håndteres. Det å innta forskerrollen i egen by medfører like fullt to *''disiplinerende krefter''* i så måte. Som Geertz påpeker har møtet med det empiriske feltet i seg selv en disiplinerende kraft, fordi feltet er *''selvhævdende, krævende, ligefrem tvingende''* (sitert i Flyvbjerg, 2009, s. 100). Grundig datamateriale tvinger frem nye forståelser og

revurderinger av feilaktige fordommer (dog ikke ved at empirien “taler for seg selv” foruten i møtet med metodologiske og teoretiske strategier). *Utskrivningen* av analyser innebærer også en disiplinering, i det flerstemmigheten er vektlagt og at mine situerte fortolkninger må gjøres eksplisitte og mulig å gå etter i sømmene.

Jeg har ikke selv vært spesielt aktiv, foruten om som forsker, i Tromsøs byutviklingsprosesser. Det nærmeste ligger i min aktivitet i Forum Arbeiderlag – et lokallag i Tromsø Arbeiderparti – både som aktivt medlem og styremedlem i perioden 2008-2010. Dette har implisert at jeg overfor enkelte informanter både har hatt roller som forsker og som partikollega. Jeg har i så måte forsøkt å være tydelig på hvilke roller som settes i spill i hvilke situasjoner, selv om en ikke alltid kan “kontrollere” dette – man er hele mennesker. Mitt politiske arbeid har derimot i liten grad dreid inn på byutviklingsfeltet, da dette har vært et lite påaktet tema i arbeiderlaget som i min tid der hadde en mer tematisk enn lokal orientering.

4.5.4 Tekst og dokument

I omfang utgjør ulike typer tekster og dokumenter hoveddelen av de data avhandlingen bygger på i begge case. Det er tale om ulike dokumenter og tekster: media-dokumenter, offentlige dokumenter, tekster og dokumenter produsert av de kritisk-alternative initiativene. Dokumentene og intervjuene dekker mye av de samme empiriske fenomenene og er således supplerende og triangulerende.

De ulike *mediadokumentene* utgjør reportasjer, leserinnlegg, kronikker og lederartikler. Disse er hentet inn gjennom søk i Retriever-databasen (atekst.no). Søk er utført over lengre perioder, i Tromsø fra 1990 og frem til 2011. I Trondheim fra 2000 frem til 2012. Hoveddelen er hentet fra lokalmedia, slik som Nordlys, Bladet Tromsø, Adresseavisen og de lokale NRK-kontorene. Imidlertid er det også gjort nasjonale søk, da begge initiativ har fått oppmerksomhet i nasjonale media. Søkene er basert på sentrale stikkord, slik som relevante planer; de kritisk-alternative initiativene; sentrale personer og prosjekter. Mediadokumentene er organisert i tre faser: *før, under og etter initiativene*, som gir data om hhv. kontekst, prosess og betydning/ending. En oversikt over mediamaterialet finnes i tabellene nedenfor:

Tabell 4-1 Oversikt over media-dokumenter i Trondheim

PERIODE TRONDHEIM	ANTALL ARTIKLER TRONDHEIM	KILDER TRONDHEIM
2000 t.o.m. august 2006 (før)	115	Adresseavisen
September 2006 t.o.m. desember 2007 (underveis)	62	Adresseavisen, Aftenposten, Klassekampen
2008 – 2012 (etter)	180	Adresseavisen
2000-2012	357	

Tabell 4-2 Oversikt over media-dokumenter i Tromsø

PERIODE TROMSØ	ANTALL ARTIKLER TROMSØ	KILDER TROMSØ
1990 t.o.m. mars 2005 (før)	155	Nordlys, Bladet Tromsø, NRK, Morgenbladet
April 2005 t.o.m. desember 2006 (underveis)	179	Nordlys, Bladet Tromsø, Klassekampen, NRK, TVIBIT-Magasinet, Byggaktuelt, Stavanger Aftenblad
2007-2011 (etter)	193	Nordlys, Bladet Tromsø, Markant (Næringsforeningen i Tromsø). DOGA, Tromsøflaket, Arkitektnytt, Fædrelandsvennen, Sandefjord Blad
1990-2011	527	

Det er de totale summene av relevante dokumenter som her er synliggjort, og disse varierer selvsagt i lengde, fra lange feature-artikler til korte notiser, hvor noe er mer relevant enn annet. Videre kan en grov oppdeling gjøres i hhv. “meningsartikler (ledere, kommentarer, kronikker og leserinnlegg) og “nyhetsartikler” (reportasjer, artikler, notiser mm). I Trondheim er det 121 meningsartikler og 236 nyhetsartikler. I Tromsø er tallet hhv. 141 og 386.

Mediamaterialet i forkant av de to initiativene bidrar til å identifisere kontekst og institusjonell situasjon. ”Underveis”-materialet dreier seg om materiale som direkte eller indirekte omhandler eller er av interesse ifht de kritisk-alternative initiativenes virke. Til sammen har jeg ut fra dette og enkelte andre dokumenter/tekster utviklet tidslinjer over hendelser, samt identifisert konkrete posisjoner i argumentative strider. ”Underveis-materialet” har særlig hatt til hensikt å rekonstruere prosesser og hendelser, men også avgrense og identifisere ulike diskurser i form av søken etter ideer, konsepter og kategoriseringer, samt identifisere argumentativ dynamikk, storylines og posisjoneringer. “Etter”-materialet bidro til identifisering av særlig diskursstrukturering, men også praksis- endring. Når det kommer til den argumentative ”utvekslingen” bærer Tromsø-materialet i stor grad preg av at argumentene i media-offentligheten kommer *fra* Byutviklingens År og i

særdeles liten grad *mot* initiativet. For det første er det i seg selv en vesentlig empirisk observasjon. For det andre impliserer det at alternative diskursive posisjoner i større grad måtte etableres gjennom intervjuer. Hva angår Nyhavna-Regjeringen har media-debatten vært noe mer tosidig i og med at de møtte en viss motstand i avisspaltene.

En annen vesentlig del av dokumentmaterialet er *offentlige dokumenter*, i form av nasjonale, men først og fremst lokale plan- og policydokumenter, utredninger, årsmeldinger, referater m.v. Disse har spilt en vesentlig rolle i min analyse av etablerte praksiser, kontekst og situasjon, mens den kommunale dokumentproduksjonen *i etterkant* av initiativene har blitt undersøkt med formål om å identifisere diskursstrukturering og -institusjonalisering.

I Tromsø fremstår her de ulike utkastene av *kommunedelplan for Tromsø sentrum* som de mest sentrale dokumenter. Det foreligger fire utkast av denne planen, hvorav to er produsert i forkant (1999, 2004) og to i etterkant av Byutviklingens År (2007 og den vedtatte planen fra 2008). De to første utkastene har vært sentrale for å analysere institusjonelle diskurser og praksiser. Utkastet fra 2007 og den vedtatte planen fra 2008 utgjør et grunnlag for å identifisere endringer som følge av Byutviklingens År. Her er det gjennomført en sammenligning av 2004- og 2008-utkastet. I Trondheim har kommunens *Kommuneplanmelding* fra 2000 og *Kommunedelplan for Havna* utgjort de mest sentrale dokumentene for å identifisere etablerte praksiser og diskurser. *Kommuneplanens Arealdel* vedtatt i 2008 og *Planprogram for Kommunedelplan for Nyhavna*, er de mest sentrale planrelaterte dokumentene i etterkant, som er undersøkt for å identifisere eventuell diskursstrukturering og -institusjonalisering.

I tillegg foreligger det et omfattende datamateriale i form av saksforberedelser, rapporter, utredninger og saksprotokoller i begge byer. Disse dateres i Tromsø fra første planutkast i 1999 frem til 2010, med spesiell vektlegging av perioden 2004-2008 hvor sentrumsplanprosessen og ByÅr-relaterte dokumenter er mest gjeldene. I Trondheim gjelder dette dokumenter relatert til plan- og utbyggingsprosesser på Nyhavna i perioden etter Nyhavna-Regjeringen. Disse dokumentene er i hovedsak hentet fra nettbaserte arkiv, men i Tromsø er det også hentet dokumenter fra kommunens fysiske arkiv, der hvor det ikke har vært tilgjengelig på nett. Disse kildene gir såkalt "faktaempiri", det vil si hvem som stemte for hva, møtedatoer og ulike vedtak for eksempel relatert til økonomi. I tillegg gir ulike forslag, utredninger og andre sakspapirer innblikk i administrasjonens tankegang og

argumentasjonsform, eventuelle diskursstruktureringer og -institusjonalisering. Sett opp mot selve saksprotokollene muliggjør det også å undersøke divergens mellom administrativ og politisk tenke- og handlemåter. I tillegg er ulike *nasjonale* rapporter, veiledninger og retningslinjer brukt. Dette har vært for å undersøke nasjonale rammebetingelser, samt beskrivelser av pilotprosjekter de kommunene har vært med i både før og etter initiativene.

For det tredje utgjør dokumentproduksjonen til de to kritisk-alternative initiativene en viktig del av materialet. Her er materialet mer omfangsrikt, gjennomarbeidet og helhetlig i Tromsø enn i Trondheim, noe som kan tilskrives ulike typer praksiser og tidsperspektiv. I Tromsø utgjør dette sluttrapporten, to underveis-publikasjoner, samt presentasjoner. I Trondheim har jeg fått tilgang til møtoreferater, idédrodlinger, høringsuttalelser samt skriftlige utgaver av muntlige innlegg og foredrag. Dokumentene utgjør sammen med initiativenes presentasjon i media hovedgrunnlaget for identifiseringen av diskurser, storylines og andre argumentativ-retoriske strategier. Trondheimsmaterialet gir også innsikt i arbeidsmetodikk og interne diskusjoner, data som i Tromsø har blitt etablert gjennom intervjuer.

I argumentativ diskursanalyse undersøkes tekster og dokumenter som *talehandlinger*. Dette er produkter som på ulike vis har effekter. En slik tilnærming impliserer at tekstene må undersøkes i sin kontekstuelle sammenheng og at en må søke å forstå responser og effekter. Quentin Skinner (1998, i Bergström & Boréus, 2000, s. 27) har gitt råd når det kommer til å undersøke slike dokumenter. Imidlertid er dette råd til en idéhistorisk, avsenderorientert tolkningsstrategi, mens jeg er opptatt av den argumentative interaksjon og tekstens effekt. Like fullt har dette vært relevante råd som har influert min lesning.

For det første handler det om å forstå hva slags språkhandling som utføres gjennom tekstproduksjon, noe som impliserer kjennskap til genre som vitenskapelige rapporter, satire, pamfletter – samt følsomhet overfor retoriske verktøy som eksempelvis ironi. For det andre handler det om å tolke og forstå innhold ut i fra den aktuelle forfatterens språkbruk og argumentasjon. Dette er spesielt relevant for en idéhistoriker som arbeider med eldre tekster, men den argumentative diskursanalysen erkjenner at også kontekstnær språkbruk er flertydig. Dermed må det reflekteres over hvorvidt jeg leser og legger i teksten betydning gitt av eksempelvis mitt analytiske rammeverk eller faglige forståelse, fremfor å undersøke (i så stor grad som mulig) – ofte hjulpet av intervjuer eller andre tekster – den betydning forfatteren selv legger i det (enten forfatteren er en person, en gruppe eller en institusjon). For det tredje

er Skinner opptatt av at en trenger kunnskap om konteksten for å etablere en god lesning (ibid.). Dette er opparbeidet gjennom lesning av forutgående plandokumenter, samt historiske verk og tidligere studier. I tillegg er enkelttekster undersøkt i sammenheng med andre tekster, samt hendelser og prosesser i kontekst gjennom triangulering. Dette muliggjør undersøkelse av tekstens posisjoneringer og argumentative strategier, samt effekter og responsen på tekstene.

Min ”leserstrategi” varierer i forhold til hva slags tekst det er. For eksempel er den vedtatte kommunedelplanen for Tromsø sentrum undersøkt med formål om å identifisere eventuell innflytelse og påvirkning Byutviklingens År har hatt på sentrumsplanleggingen. Dette gjøres gjennom å forsøke å identifisere konsepter, ideer, kategoriseringer, metaforer og storylines utviklet gjennom Byutviklingens År – samt hvordan disse eventuelt er ”operasjonalisert” i dokumentet og hvilken grad de ”forplikter” og har praksiseffekter. Videre sammenlignes dokumentet med det planforslaget som forelå i 2004: Hva er forskjellene og kan eventuelle forskjeller spores tilbake til Byutviklingens År? Et annet eksempel er møtoreferater fra Nyhavna-Regjeringen som kan leses med utgangspunkt i å lete etter refleksjoner over strategier, uenigheter innad, om de har søkt kontakt med aktører som det viser seg at de ikke har fått kobling i mot. For det tredje kan et leserinnlegg av leder i LO Trondheim leses med formål om å identifisere hvordan Nyhavna-Regjeringen posisjoneres av ham, samt hvilke argumenter og storylines han nyttiggjør seg for å etablere egen troverdighet, attraktivitet og tillit, samt hvilke effekter dette har.

4.5.5 Intervju og observasjon

Halvstrukturerte, kvalitative intervjuer supplerer og ”trianglerer” dokumentanalysen, i tillegg til å gi unik innsikt i aktørers vurderinger, erfaringer og opplevelser. Intervjuene etablerer kunnskap om den kontekst de ulike tekstene og dokumentene er produsert i; om argumenter og diskurser generelt og deres effekter. Videre om prosesser, hendelser, erfaringer og opplevelser som ikke kan identifiseres i dokumentene. Endelig gir intervjuene indikasjoner på innflytelse og endring. Således har kombinasjonen av dokument- og intervjuanalyse vært vesentlig for å etablere tykke, rike beskrivelser. Intervjuene fremgår av tabellen nedenfor. I tre tilfeller er det gjennomført to intervjuer med samme informant. I to av disse tilfellene er det ene intervjuet hhv. et epost- og telefonintervju

Tabell 4-3 Oversikt over informanter i begge byer: Antall informanter/antall intervjuer

POSISJON	INFORMATER/INTERVJUER I TRONDHEIM	INFORMANTER/INTERVJUER I TROMSØ
<i>Administrative ledere (inkl. direktør Trondheim Interkommunale havn)</i>	3/3	2/2
<i>Planadministrasjon</i>	2/3	4/4
<i>Andre administrativt ansatte</i>	1/1	-
<i>Folkevalgte</i>	3/3	4/5
<i>Kritisk-alternative representanter</i>	3/3	2/3
<i>SUM</i>	12/13	12/14

Administrativt ansatte og folkevalgte i de to kommunene er intervjuet med formål om å supplere dokument- og tekstanalysen på data om etablerte planleggingspraksiser, men først og fremst om deres opplevelse av og erfaring med de kritisk-alternative initiativene, deres synspunkter og argumentasjoner i forhold til de kritisk-alternative diskursene, samt hvorvidt de kunne identifisere spor etter de kritisk-alternative initiativene. Dette ble knyttet konkret til relaterte planleggingsprosesser, hvor også deres eget arbeid og ståsted er undersøkt. Intervjuene med de *kritisk-alternative representantene* har dreid seg om å få en grundigere kunnskap om bakgrunnen for initiativenes etablering, deres arbeidsmetodikk og tenkning, hvordan deres byutviklingsdiskurser har utviklet seg, samt spesielt deres møter og erfaring med kommunale og andre relevante planaktører. Informanter er i første omgang utvalgt på bakgrunn av ”skrivebordsanalyse” og i noe grad supplert gjennom tips gitt av andre informanter. Jeg har vektlagt sentrale medlemmer i de to initiativene, planpolitikere og andre sentrale folkevalgte, kommunale ledere innenfor planfeltet samt planleggere som har vært i direkte berøring med initiativene eller relaterte prosesser.

Sosialkonstruktivismen impliserer en bevegelse bort fra objektivistiske og naturalistiske idealmodeller for intervju-metodikk, hvor det antas en tilgang til informantens ”rene” beskrivelser av ytre fakta eller indre erfaringer gjennom teknikker som nøytralisering og innlevelse (Alvesson, 2003; Gubrium & Holstein, 2002; Järvinen, 2005). I stedet forstås intervjuet som en situasjon hvor både informantens og min subjektivitet aktiviseres. *Jeg* bidrar med mitt språk, mine antagelser, perspektiver, måter å spørre og handle på i intervjuet. Den intervjuede bringer inn *sine* fortolkninger av erfaringer og hendelser, og fortolker mine spørsmål og handlemåter (Gubrium & Holstein, 2002). Data konstrueres i interaksjonsprosessen, derfor kan også intervjuet analyseres som en empirisk situasjon i seg selv, hvor eksempelvis inntrykksskontroll, legitimering og politiske handlinger kan komme til uttrykk, og således må analyseres (Alvesson, 2003; Järvinen, 2005).

De kvalitative intervjuene er også ment å frembringe data av ulik type. For eksempel kan det på den ene siden dreie seg om konkrete hendelser: Hvorvidt et møte fant sted, hva en person sa på dette møtet og hvem som var på dette møtet. På et annet nivå, men ikke helt uavhengig, ligger forståelsen av og den betydning som for eksempel tillegges dette møtet og møtets implikasjon. Det er således behov for ulike strategier i vurderingen av dataenes kvalitet. Selv om *intervjuteknikken* i seg selv fortsatt er relevant, vektlegges *analysen* av intervjudataene likeså mye. Hva angår den første type empiri har jeg undersøkt dette gjennom en kildekritisk og triangulerende måte (Alvesson & Sköldberg, 2008), mens det i sistnevnte nettopp er de ulike forståelser og konstruksjoner av møtets betydning som i seg selv er interessante. Jeg har også brukt intervjuene som en arena for å “teste” hvorvidt min forståelse og rekonstruksjon av de ulike diskursene i feltet gjenkjennes og “godtas” av informantene selv.

En type utfordring med intervjudataene er knyttet til *tidsdimensjonen*, siden intervjuene er utført noen år i etterkant av prosessene. Dette kan medføre både hukommelsessvikt og såkalt ”retrospektiv rasjonalisering” (Howarth, 2005a, s. 338). Retrospektiv rasjonalisering kan dreie seg om “hyperboliske representasjoner” av hendelser og prosesser som etablerer entydig forherligende eller negative fortellinger, eller hvor rollen og bidraget til informanten enten er overvurdert eller undervurdert (ibid.). Det er viktig å understreke at dette ikke nødvendigvis dreier seg om bevisst manipulasjon, men også om mer eller mindre ubevisste rasjonaliseringer og hukommelsesinnramminger.

Jeg vil argumentere for at både hukommelsessvikt og retrospektiv rasjonalisering ikke bare trenger behandles som “feilkilder”. Gjennom reflekterte analysestrategier, kan de utgjøre empiri i seg selv. Om for eksempel en sentral folkevalgt ikke husker hva et kritisk-alternativt initiativ stod for, taper man mye informasjon om dette kun anses som en “feilkilde”. “Feilkilden” sier jo mye om initiativets gjennomslagskraft. Et annet eksempel kan være når en folkevalgt i intervjuet gir uttrykk for at vedkommende hele tiden har hatt et entydig negativt bilde av et kritisk-alternativt initiativ, samtidig som det viser seg at informanten i en tidligere avisreportasje uttalte seg entydig positivt til initiativet. Intervju-utsagnet kan ses som feilkilde av typen retrospektiv rasjonalisering, hvor det i intervjusituasjonen synes å være et behov for å gi et annet bilde av initiativet. Det er i seg selv interessante data: Hvorfor ønsker informanten dette? Det kan være at informanten på bakgrunn av hendelser i etterkant av avisreportasjen endret syn på initiativet, men da intervjuet ble gjennomført ikke husker de positive vurderingene som ble gitt. Det er heller ikke sikkert det er et uttrykk for retrospektiv

rasjonalisering. Hajers (2009) innsikt om at aktører ikke er entydig koherente i sine meninger, og at deres utsagn derfor må analyseres i den *setting* de utsies i, være til hjelp i å analysere "feilkilden". Informanten kan ha følt seg nødt til å uttale seg mer positivt i en mediasetting enn overfor meg i det senere intervjuet. Det sier i så fall noe om at det kritisk-alternativet initiativet oppnådde en offentlig situasjon hvor kritikk fra folkevalgte, ikke var akseptabelt. På grunn av at prosessen ved intervjutidspunkt ligger tilbake i tid, eller fordi færre leser en doktorgrad enn en avisreportasje, kan derfor informanten gi et annet inntrykk her.

Dette illustrer hvordan analysering av en "feilkilde" i seg selv kan være empiri. Man må derfor se den kvalitative intervjusituasjonen som en empirisk setting i seg selv. Da er ikke poenget gjennom teknikk eller innlevelse å "fjerne" slike hendelser – eller degradere intervjuets status om de likevel forekommer, men å analysere slike aspekter som data i seg selv. Når dette gjøres i avhandlingen, gis det eksplisitt uttrykk for at det gjøres. Som eksemplet over viser, er det mange fortolkningsmuligheter, da må intervjuets helhet, kontekst og annet datamateriale bidra til å underbygge en sannsynlig fortolkning.

Samtidig er det også anvendt teknikker underveis i intervjuet hvor jeg, der det er nødvendig, søker å komme forbi "feilkilder". Eksempelvis det Alvesson (2003) kaller "manuskriptfølging": Det som sies er det som er den offentlige, antatt-ønskede eller "automatiske" måten å si ting på. I slike situasjoner har jeg ut fra rådene til Alvesson (2003) og Kvale (1997) forsøkt å få den intervjuede til å tale om tematikken med andre ord, gjennom å stille spørsmål på nye måter, be om spesifisering og konkretisering, eller gjennom å ta det opp igjen senere i intervjuet. På den annen side kan slik "manuskriptfølging" være interessant uavhengig av hva (man antar) informanten "egentlig" mener. Det gir data om hvordan en søker å fremstå, og er et uttrykk for *diskursstrukturering*: At en er nødt til å tale på denne måten for å fremstå troverdig. Generelt er jeg lite opptatt av å finne "skjulte intensjoner" bak det som sies. For det første er det epistemologisk problematisk, for det andre er det ikke sikkert det er interessant. Når noe utsies har det effekt uavhengig av intensjonen.

Alle mine informanter er aktive mennesker med mange jern i ilden og det kan kanskje være vanskelig å rett og slett *huske* ting som ligger tilbake i tid. Det vanskeliggjør detaljerte, konkrete og umiddelbare beskrivelser (Alvesson & Sköldberg, 2008), som jeg generelt har vært ute etter å søke (jf. Kvale, 1997 som beskriver fordelene med en slik tilnærming). Informanter kan føle en sterk forventning om at det ikke er bra nok å fortelle en forsker at

man ikke husker eller vet. Dette kan innebære at man svarer selv om man er usikker på hvordan ting er eller at man svarer det man tror intervjueren vil at man skal svare (Zølner, et al. 2007). Jeg har forsøkt å tydeliggjøre at det er legitimt å si at man ikke husker eller vet. Dette synes også informantene i stor grad å gi uttrykk for når det er tilfelle.

Gjennomgående har mine intervjustrategier vært: a) En bevisst bruk av ulike former for spørsmål i intervjusituasjonen (jf. f.eks. Kvale, 1997, s. 80f). Dette bidrar til blant annet å få konkrete beskrivelser fremfor generelle vurderinger, men også å generere (mot)argumenter, generelle utsagn, opplevelser, erfaringer osv. b) En kildekritisk tilnærming når det kommer til utsagn om konkrete hendelser, objekter og lignende. c) Triangulere tekst/dokument og intervju for å etablere tykke beskrivelser. d) Undersøke såkalte ”feilkilder” analytisk gjennom å konseptualisere intervjuet som en empirisk situasjon i seg selv.

Det er ikke bare informanten som utgjør en potensiell ”feilkilde”. Det kan jeg selv også være. Jeg kan utøve vold mot informantens diskursive forestillinger gjennom å forvrengte den under min egen faglige diskurs og posisjon, eller gjennom forventning om hva den andre skal si og mene. Det kan også være tale om å stille spørsmål på måter som innbyr til dette (såkalt ”ledende spørsmål”). Dette impliserer behovet for analytisk og etisk refleksjon – det Howarth (2005a) kaller ’ethos of openness’:

A critical reflexivity about one’s theoretical assumptions and research project while adopting an ’ethos of openness’ to the other, are useful ways of guarding against the temptation to reduce the other’s discourse to familiar and self-serving purposes. In short, it is to view the dialogical relationship between interviewer and interviewee as [...] an encounter in language with all the attendant difficulties post-structuralists have noted about communication in general. (ibid., s. 229f).

En strategi har vært å ”teste” egne fortolkninger på informanten for å få bekreftet/avkreftet at de er gjenkjennbare. I lesning av egne intervjuer i ettertid, kan jeg imidlertid noen ganger se at jeg har stilt spørsmål som *kan* ha ledet informanter utilbørlig i en viss retning. Da er jeg selv ”feilkilden”. Denne ”feilkilden” kan også håndteres analytisk. Noen ganger går ikke informanten på denne ”limpinnen”, noe som i så måte styrker intervjuets kvalitet. Andre ganger må jeg ha vært mer refleksiv på det svaret jeg har fått. Imidlertid mener jeg selv at jeg

generelt har levd etter en *ethos of openness* i mitt møte med informantene og at jeg har hatt et genuint ønske om å høre *deres* fortelling fortalt på *deres* måte.

De fleste intervjuene er tatt opp på bånd og de fleste informantene har fått transkriberte intervju til gjennomlesning og godkjenning (bortsett fra de som ikke har ønsket dette). Jeg har søkt å innarbeide kontekstuelle forhold, mimikk, pauser og lignende i transkripsjonene i den grad det har hatt betydning. De første transkripsjonene ble oversatt ganske *direkte* fra tale til skrift, med uferdige setninger, pauser og lignende. Flere informanter opplevde disse utskriftene som fremmedgjørende, selv om jeg hadde informert om at transkripsjoner har ett spesielt skriftlig uttrykk. Derfor begynte jeg etter hvert å transkribere dem i en mer skriftlig form, i betydning at jeg ikke har med alle pauser eller halvferdige setninger osv. Dette har ingen *analytisk* betydning, men er viktig overfor informantenes opplevelse av intervjuet.

Ingen av informantene er nevnt ved navn, men alle er nevnt ved sine posisjoner. Dette impliserer at det bare er delvis, og for enkelte liten grad av, anonymitet. Dette er informantene på forhånd gjort kjent med²¹. Jeg har likevel søkt en forsiktig linje i omgang og bruk av intervjudataene ved etiske problemstillinger knyttet til ubehag eller skade for informanten eller andre aktører. Dette er for eksempel relatert til personkarakteristikker og personlige forhold. Vurderinger av personlige konflikter og derigjennom tillegging av ikke-saklige motiver for handlemåter, fremtrer i en del av materialet. Jeg har liten grad tatt dette inn i analysen. En kan si at det går utover kunnskapsproduksjonen. Imidlertid mener jeg slike utsagn delvis er uttrykk for spekulasjoner, delvis at det ikke har noen viktig plass for å forstå handlemåter eller hendelser. Derfor har det kostet relativt lite å nedtone disse dimensjonene.

I tillegg til intervjuene har jeg også observert to møter i forbindelse med Byutviklingens År-caset. Et møte høsten 2008 om sentrumsplanen, arrangert av Nordnorsk Arkitektforening. Så et åpent møte arrangert av Tromsø SV høsten 2010, om hva som skjedde med Byutviklingens År og generell byutvikling i Tromsø. I begge møter har jeg observert og skrevet notater.

²¹ Prosjektet er meldt inn og godkjent av Personvernombudet for forskning/NSD. Se: <http://pvo.nsd.no/meldingsarkiv/prosjektdetaljer/?iid=4&pnr=21358>

4.6 Avslutning

Min opplevelse og vurdering av eget datamateriale er at avhandlingen er forankret i en rik empiri som jeg etter beste evne har forsøkt å håndtere på en nøyaktig måte og etablere troverdige analyser på bakgrunn av. I tillegg har jeg også vektlagt å etablere et datagrunnlag som muliggjør en “flerstemmig” analyse i det at de ulike aktørene selv får komme til ordet. Analysen vil være preget av dette ved at jeg er opptatt av å vise frem fortellingene gjennom utstrakt bruk av sitering og det å skrive ut de ulike diskursive posisjonene. Dette medfører en litt lengre tekst, men det gir feltet lov til å ha en egen stemme (om enn redigert og så analysert av meg). I tillegg er det også en mer transparent skrivemåte som gjør det mulig for leseren å “se meg i kortene”, vurdere mine konklusjoner eller selv trekke andre sådanne. Ut fra de vurderingskriterier som foreligger er det også min overbevisning at det foreligger et tilstrekkelig og forsvarlig datamateriale, samt at kunnskapsproduksjonen er forankret i en etisk refleksjon som ikke medfører unødvendig ubehag eller skade for feltenes aktører.

5 Byutvikling i Tromsø

5.1 Introduksjon

I dette kapitlet skal jeg gi et grunnriss av de sentrale byutviklingspraksiser og -diskurser i Tromsø som utgjør konteksten for Byutviklingens År. Arbeidet med sentrumsplanen, som var utgangspunktet for Byutviklingens År, begynte tidlig på 1990-tallet. Derfor vil det spesielt være perioden mellom 1990 og 2005, da Byutviklingens År etableres, som vektlegges. Formålet er å identifisere debatter, praksiser og posisjoner relevante for å etablere en forståelse av Byutviklingens År og for initiativets møte med etablert praksis. Blant annet leder kapitlet opp til en forståelse av den institusjonelle situasjon hvori initiativet oppstår (jf. kapittel 3). Først vil jeg gi en introduksjon til det geografiske området, Tromsø sentrum, som påfølges av en analyse av byutviklingspraksiser og -diskurser. Her vektlegges en grundig gjennomgang av ulike utkast til sentrumsplanen, da dette både var grunnlaget for, og stod sentralt i debatten under, Byutviklingens År. Etablerte praksisers diskurser blir videre utdypet når de undersøkes i relasjon til den kritisk-alternative diskurs i kapittel 8.

5.2 Introduksjon til Tromsø by

I denne delen skal jeg gi en kort presentasjon av *byen* Tromsø, som har sin hovedvekt på selve Tromsøya. Sentrum ligger på øyas østside, mens Langnes med sine kjøpesentre og flyplass ligger på øyas vestside. Universitetet og sykehuset utgjør sammen med Forskningsparken en egen kunnskapsbasert bydel i Breivika, cirka fem kilometer nord for sentrum. På ”toppen” av øya finner vi boligområder, men også store sammenhengende friluftsområder. Sør i sentrum lå på dette tidspunktet Mack bryggerier, påfulgt av Polarmiljøinstituttet og Hålogaland Teater. Rett sør for dette ligger Strandkanten og Bjerkaker, to nyere boligområder. Helt i nord ligger Hamna, en boligbasert bydel, utviklet i privat regi. Mellom sentrum og Hamna, langs Stakkevollveien, ligger industriområder, som begynner med Skipsverftet rett ved brohodet. Broen fører over til fastlandet hvor bydelene Tromsdalen, Kroken og Lunheim ligger, med bolig, skoler, kjøpesentre og Ishavskatedralen. Kvaløysletta og tiliggende områder på Kvaløya, vest for Tromsøya, er også en del av det urbane Tromsø. Ellers er et av Tromsøs fremste kjennetegn dens *naturomgivelser*, fremhevet som ”magiske” og ”arktiske” landskap i forbindelse med byens OL-søknader (Guneriussen, 2008).

Tromsø sentrum er arkitektonisk kjennetegnet av et mangfold av stiler og av nytt og gammelt. Sentrumskjernen utgjøres av Storgata og de tilliggende og kryssende gater. Byen har en god del av sin trehusbebyggelse intakt, selv om noe forfaller og noe har forsvunnet gjennom bybranner og transformasjon. I tillegg er det her bebyggelse fra funksjonalismens storhetstid samt helt nyere bebyggelser som kjøpesentre og – i Tromsø-målestokk – høyhus som Sentrum Terrasse. Tromsøs arkitektoniske fremtoning har lenge vært under debatt. En del oppfatter byen som uhistorisk, kaotisk og uryddig, mens andre finner byens arkitektoniske mangfold spennende. Handel og tjenesteyting er de viktigste funksjoner, byens sentrum er også kjent for et vibrerende uteliv i form av restauranter, utesteder og festivaler. Til tross for byens størrelse gjør dens status som regionalhovedstad, dens unge befolkning, studenter fra ulike nasjonaliteter og det kompakte sentrum, Tromsø i manges øyne til en urban "liten storby".

5.3 Byutvikling i Tromsø 1945-1980

I den nære etterkrigstid ble Tromsø sentrum planlagt ut fra et program hvor sanering av gammel bebyggelse, utvikling av park og lekeplasser, soneinndeling og trafikkensyn ble vektlagt (Tjelmeland, 1996, s. 76). Etter dette programmet, samt Sverre Pedersens byplan fra 1926, ble de sentrale byområdene ferdig regulert i løpet av 1950-tallet. Formålet var sentrumsmodernisering, flyt i trafikken og "sunnere miljø". Hovedprinsippene var å beholde en lukket kvartalstruktur, utvide gatene og øke bygningshøyde, samt tydeligere soneinndeling (Tjelmeland, 1996, s. 77ff). På 1960-tallet ble hovedprioriteringene i byutviklingen en bedre utnyttelse av dyrbare sentrumstomter og sterkere vektlegging av trafikk. Med den nye bygningsloven fra 1965 ble arbeidet med generalplanen iverksatt. Der byplanleggingen så langt i stor grad var en teknokratisk øvelse, innebar generalplanarbeidet et taktskifte henimot større folkevalgt styring over planleggingen. Mot slutten av 1960-tallet ble det også uttrykt en vilje til å trekke med befolkningen i planleggingen (ibid., s. 243).

Fra 1970-tallet kom bevaringsspørsmålet på banen i Tromsø (ibid., s. 248), da bevaring som byplanelement for første gang kom inn i reguleringsplanleggingen, noe som også reflekteres i den første generalplanen som ble vedtatt i 1976 (ibid.). Det var således på politisk og byplanmessig nivå en viss holdningsendring å spore, fra sanering til et innslag av vernetankegangen, dog ikke uten konflikter rundt enkeltsaker. I løpet av 1980-tallet eskalerte konflikten rundt spørsmålet om utbygging og vern, og har, som vi skal se, siden vært et felt under kontinuerlig debatt. Tjelmeland (1996, s. 588f) påpeker imidlertid at et gjennombrudd

for bevaringstanken spesielt slo gjennom på 1990-tallet i arbeidet med å gjøre Tromsø til miljøby. Samtidig representerte 1980-tallet også et taktskifte i kommunale styringspraksiser, hvor en dreide seg fra den helhetlige, intervenserende offentlige planleggingen i retning markedsbasert og mer prosjektorientert utvikling. Dette har siden vært et vedvarende, ikke ukontroversielt, trekk ved styringspraksisene i Tromsø (Svendsen, 2008; Tjelmeland, 1996).

5.4 Byutvikling i Tromsø 1990-2005: Miljø, spill og konflikt

Ved inngangen til 1990-tallet var Tromsøs byutviklingspraksis kjennetegnet av en vektlegging av miljø, forsøk på inkorporering av vernetankegangen i byutviklingen, samt en mer kompleks styringspraksis hvor private aktører hadde en større rolle. Siden kommunesammenslåingen i 1964 har kommune vært markert av en kontinuerlig, sterk befolkningsvekst. Veksten var spesielt sterk på 1960-tallet og fra 1990-tallet, med 2 % vekst første halvdel av 1990-tallet (Tjelmeland, 1996, s. 261). Fra 1995 til 2005 økte innbyggertallet med nesten 7000 innbyggere, mens det fra 2005 til 2011 økte med cirka 5600 innbyggere. I 2005 hadde kommunen 62558 innbyggere, hvorav cirka 54.000 bodde i bynære strøk²². Befolkningen er i forhold til landsgjennomsnittet forholdsvis ung og med en forholdsvis stor andel med høyere utdanning.

Fra 1990-tallet har den sterke befolkningsveksten bidratt til et sterkt press på arealer og boligmarked. I Nordlys (24.08. 1996), hevdet daværende nestleder i kommunens planseksjon i 1996 at arealbehovet for boliger de påfølgende 20 år var ti ganger større enn behov for næringsareal. Videre at det ville være behov for 13.000 boliger de neste 20 årene. Dette ble en sentral utfordring for byutviklingen, som også skulle ivareta hensynene til miljø og vern. I løpet av tiåret ble spesifikke problem-løsningskonfigurasjoner relatert til dette institusjonalisert i kommunens byplanlegging. Spesielt av interesse er institusjonaliseringen av storylinen '*fortettet sentrumsutvikling*'. Den praksis dette medførte, innebar spenninger og konflikter med aktører forankret i to andre posisjoner, som kan karakteriseres som en *utbyggings-* og en *bevaringsorientert* diskurs. Jeg skal utdype disse posisjonene gjennom å diskutere tre ulike kjernebegivenheter: Miljøbyprogrammet, Spillet om Tromsø og sentrumsplanleggingen. Dette utgjør et grunnlag for en forståelse av *konteksten* Byutviklingens År vokser frem i, dens handlingsrom og endringspotensial.

²² Alle tall er, hvor ikke annet er nevnt, hentet fra Statistisk Sentralbyrå.

5.4.1 Miljø, urbanisme og vern: Miljøbyprogrammet

Da kommunestyret i 1991 vedtok kommuneplanens arealdel, ble *konsentrert byutvikling* ett av hovedprinsippene for de bynære strøkene av kommunen. Formålet var å legge til rette for et konsentrert utbyggingsmønster hvor en reduserte arealforbruk og transportbehov, samt tilrettela for kollektivtransport. Denne politikken ble intensivert og videreutviklet gjennom Miljøbyprogrammet, Spillet om Tromsø og senere Sentrumsplanen (jf. *Byrapport for Tromsø: Oppsummering og evaluering av miljøbyprosjektet 1993-1999*. Tromsø kommune, 2000. (heretter: “Byrapporten for Tromsø”)).

I årsskiftet 1992/1993 ble Tromsø med i *Miljøbyprogrammet*, et forsøks- og utviklingsarbeid ledet av Miljøverndepartementet, som varte frem til 1999. Formålet var å utvikle byene i en mer miljøvennlig retning. Finansielt innebar det en statlig støtte på 10 millioner kroner til ulike nøkkelprosjekter. Her skal jeg særlig konsentrere meg om programmets implikasjoner for areal- og byplanlegging, som også var ett av dets viktigste områder.

Tre diskurser kan identifiseres i Miljøbyprogrammets byplanorientering i Tromsø: en *bærekraftig byutviklingsdiskurs*, en *urbanismediskurs* samt en *bevaringsdiskurs*. *Miljødiskursen* kjennetegnes av en vektlegging av byens rolle i å minske forurensning og skape bedre bymiljø. Miljødiskursen samsvarer med mer allmenne bærekraftskonsepter i det formålet ikke ble å hindre vekst, men å håndtere veksten på en bærekraftig måte. Løsningen diskursen skisserte var å konsentrere byutviklingen gjennom fortetting rundt knutepunkter. Ideen om knutepunktsfortetting konstitueres av et helhetlig perspektiv på arealbruk og transport, hvor en gjennom høy arealutnyttelse kunne bygge en tettere by med korte avstander. Fortetting rundt kollektivknutepunkter skulle bidra til reduksjon i privat transportarbeid og bedre betingelser for myke trafikanter og kollektivtransport (ibid., s. 13).

Videre kan det i Miljøbyprogrammet i Tromsø identifiseres en *urbanismediskurs*. Denne posisjonerer sentrum som byens viktigste urbane område. Implikasjonene av dette var at sentrum måtte prioriteres foran andre bydeler når det kom til nærings- og offentlige funksjoner. Konkrete virkemidler var å styrke sentrums konkurranseposisjon ifht næringsvirksomhet; fordoble antall boliger i sentrum; styrke kollektivtransport og gjenopprette kontakt mellom by og sund og sikre grøntområder (ibid.). I Miljøbyprogrammet kom dette til uttrykk gjennom målsettinger om å gjøre sentrum til *'en sosial og kulturell*

møteplass med vekt på allsidighet og profilering av byens landsdelsfunksjoner.’ (ibid., s. 29). Et nøkkelprosjekt i så måte var Sentrumsanalysen, en sammenlignende studie av konsekvenser for ulike utnyttelsesgrad for sentrum. I hovedsak var Sentrumsanalysen en volumsanalyse som testet fire ulike utbyggingsalternativer: *small, medium, large* og *extra large* – muligens et nikk til Rem Koolhaas’ bok med samme navn (Koolhaas, et al. 1997).

Bærekraft- og urbanismediskursen har det Hajer (1995) karakteriserer som *diskursiv affinitet*, altså en lik diskursiv grunnstruktur som gjør at argumenter aktivert i den ene diskursen høres ”riktig ut” også i den andre. Dette synliggjøres i at de to diskursene forentes rundt storylinen *’fortettet sentrumsutvikling’*, som innebar sterk satsning på sentrum gjennom kanalisering av ulike prosjekter dit, samt fordobling av boliger. Fra urbanismediskursen styrker fortettet sentrumsutvikling sentrums urbane kvaliteter, mens det fra bærekraftdiskursen bidrar til å skape mindre behov for forurensende biltrafikk.

Videre hadde Miljøbyprogrammet, i tråd med skiftet i syn på bevaring, kulturminner og stedsforming som satsningsområde. Dette ga utslag i opprettelsen av en stilling som byantikvar, i prosjektperioden fullfinansiert av staten. Byantikvarens rolle var å gi faglige råd, veiledning og informasjon, samt delta i byplanleggingen og utforme forslag til stedsformings- og vernepolitikk (Byrapporten for Tromsø, s. 20). Der urbanisme- og miljødiskursen kunne forene seg rundt *’fortettet sentrumsutvikling’*, var bevaringsdiskursen imidlertid ikke like lett å innplassere i en slik arealpolitikk. Dette fikk, som vi skal se, implikasjoner når de ulike ideene skulle omsettes i konkret arealforvaltning og planlegging.

Miljøbyprogrammet var på mange måter et ”overprogram” for Tromsøs byutviklingspraksiser gjennom 1990-tallet. Direkte gjennom at sentrale planer og prosjekter som *Samordna transportplan, Spillet om Tromsø, Prinsippene for arealbruk langs Sundet* og *sentrumsanalysen* ble produsert i programmet. Mer indirekte gjennom at dette arbeidet utgjorde et grunnlag for sentrumsplanarbeidet. Gjennom programmet ble strategier relatert til konsentrert sentrumssatsning og fortetting videre befestet og institusjonalisert, noe som etablerte nye praksiser også i konkrete utbyggingssaker. I en situasjon med sterkt vekstpress og økt behov for boliger, ble ”byspredning” ansett som et problem, mens bærekraftige løsninger ble konstituert av ideer som knutepunktkonsentrasjon, fortetting og sentrumssatsing.

5.4.2 Nye planmetodikker: Spillet om Tromsø

”Spillet om Tromsø” var et underprosjekt i Miljøbyprogrammet. Det er tre grunner til at prosjektet er interessant for denne avhandlingen. For det første fordi det i likhet med Byutviklingens År var et initiativ som kom fra utsiden av det kommunale planapparat. For det andre fordi det også hadde som formål å endre byplanleggingspraksiser. For det tredje fordi initiativtager i begge tilfeller var samme person.

Prosjektets formål var å oppnå målene om konsentrert byutvikling og de fortettingsstrategiene som krevdes for dette. *Spillet* utgjorde en ny form for planmetodikk hvor en undersøkte avgrensede områder av byen – ulike ”spillebrikker” – gjennom systematiske analyser og visualiseringer. Spesielt satte man søkelys på lavt utnyttede sentrumsnære områder, hvor man undersøkte typer virksomhet i område og virksomhetenes forhold til eventuell fremtidig omdannelse av området, med vekt på virksomhetens verdi ifht eiendommens utbyggingsverdi. Formålet var å kartlegge endringskrefter og endringspotensial i området, hvorpå ulike endringskrefter enten kunne stimuleres eller begrenses for å nå de overordnede utviklingsmålene. Det hele skjedde i tett samarbeid på tvers av både institusjonelle- og tomtegrenser, mellom arkitektfirmaer, byplanleggere, grunneiere og næringsliv (jf. Nordlys, 02.02. 1996 og 17.02. 1996, “Byrapporten for Tromsø”, 2000, s. 12).

Prosjektet kom etter et vellykket tilsvarende prosjekt på Stakkevollan. Her hadde områdets eiere, utviklere og lokale næringsdrivende engasjert *Blå Strek arkitekter* til å komme opp med alternative planforslag etter at kommunen hadde vurdert at området fortsatt skulle være regulert for industri. Initiativtageren fra Blå Strek, Byutviklingens Års senere nestleder, ble tatt godt i mot av Byplankontoret da han foreslo å videreføre prosjektet i andre områder, i samarbeid med kommunen. Da han ble engasjert av kommunen i 1995, hevdet han at *’Tromsø kommune har ikke lenger kontroll med den enorme veksten som finner sted i byen. Min analyse vil hjelpe kommunen med å se byområdene i sammenheng [...]’* (sitert i Nordlys, 27.07. 1995). Daværende plansjef tilsluttet seg en slik virkelighetsbeskrivelse: *’I en situasjon hvor Tromsø vokser raskest av alle byene i Norge, er det åpenbart at vi ikke har en planberedskap som møter denne utfordringen på en tilfredsstillende måte’* (sitert i Nordlys, 02. 02. 1996). Prosjektet fikk etter hvert støtte fra kommunestyret og finansiering av Miljøverndepartementet som en del av Miljøbyprogrammet.

Flere *'spillebrikker'* ble undersøkt og sett i sammenheng med utfordringene relatert til presset i boligmarkedet og ønsket om konsentrert arealutnyttelse: *'Byvekst uten byspredning er de helt sentrale stikkordene for Spillet om Tromsø. Det krever boligutbygging med vesentlig større tetthet enn i dag.'* (Nordlys 24.08. 1996). Blant annet resulterte prosjektet i forslag om 800 boliger på nordsiden av brohodet, samt transformasjon av Skipsverftet (jf. Nordlys 14.05. 1996). Langs en annen sentral spillebrikke, Strandvegen, ble det blant annet foreslått 2000 boliger (Nordlys 24.08. 1996). Dette tidligere industriområdet ble også utviklet i tråd med intensjonene fra Spillet. Prosjektet var vellykket i den forstand at det bidro til det en oppfattet som gode løsninger på byens vekstproblemer, uten videre byspredning. Spillet som prosjekt bidro også til å befeste konsentrasjons- og fortettingskonseptene i byens planpraksis og ble brukt som grunnlagsmateriale i Kommuneplanens arealdel og senere i sentrumsplanarbeidet.

Spillet kobling på tvers av både institusjonelle grenser og tomtegrenser var på dette tidspunkt relativt banebrytende i norsk sammenheng og dets resultater ble fulgt av mange interesserte. Prosjektet og dets initiativtaker fikk By- og boligplanprisen i 2004. NIBR, som hadde oppdraget å midtveisevaluere Miljøbyprogrammet, beskrev *Spillet* nærmest panegyrisk i Nordlys (06.03. 1998). De vektla at samarbeidet over tomtegrensene bidro til en mer dynamisk og mindre enkeltaktørorientert planlegging. En av forskerne uttalte at: *'Ved å gripe fatt i de tunge aktørene, som eier tomter eller bygninger, har Tromsø maktet å få i stand et samarbeid med dem som faktisk er i stand til å endre et område.'* (ibid.). *Spillet* ble imidlertid også møtt med kritikk. NIBR-forskerne påpekte at den tette kontakt mellom utbygger og planlegger kunne utgjøre en demokratisk svakhet. Historiker Oddvar Svendsen (2008) har kritisert *Spillet om Tromsø* som udemokratisk og viser til at det møtte lokal motstand. Fra planavdelingen ble kritikk av de demokratiske aspektene imøtegått med henvisning til at metodikken supplerte, ikke erstattet, ordinære prosesser relatert til innsyn og politisk behandling. Dessuten at det var administrasjonen som la frem forslag for de private og at de la vekt på å drøfte utviklingsmulighetene *'med dem som er i stand til å gjennomføre planer'* (Nordlys 11.03. 1998). For mange var således spillet en måte å håndtere den privatinitierte og forhandlingsbaserte byutviklingen på. Formålet var å gå i møte med dem som var i stand til å gjennomføre planer, på en måte som kunne sikre overordnede, politiske vedtatte, strategier.

Spillet tok for seg sentrumsnære områder, men ikke sentrum. Da finansieringen av prosjektet falt bort, frafalt muligheten for å videreføre metodikken. "Spillet" hadde uansett en stor betydning i Tromsø. Selv om dets demokratiske implikasjoner kan ha vært problematiske,

bidro Spillet til løsninger på presserende problemer, etablerte nye planmetodikker, medførte institusjonalisering av nye utviklingsprinsipper og konkrete transformasjoner.

5.4.3 Sentrumsplanen og -planleggingen: *Hunting high and low*

Konflikten og debatten rundt Kommunedelplan for Tromsø sentrum, var drivkraften bak etableringen av Byutviklingens År. Debatten hadde foregått i mange år og synliggjør ulike posisjoner relatert til sentrums utvikling. Jeg skal derfor diskutere sentrumsplanen spesifikt og den allmenne debatten om sentrums utvikling mer generelt. Formålet er å identifisere de ulike posisjonene som søkte å influere sentrumsutviklingen, samt hvordan dette ledet til grunnlaget for etableringen av Byutviklingens År. Utgangspunktet er kommunens byplanleggingspraksis som var forankret i og reproduserte urbanisme- og bærekraftsdiskursene. Jeg skal diskutere hvordan dette kom til uttrykk i utkastene til sentrumsplanen. I tillegg ble det utøvd press mot denne praksis fra både en utbyggings- og en bevaringsorientert posisjon. Dette medførte spenninger, kontradiksjoner og konflikter som måtte håndteres for å lande sentrumsplanen, men som en ikke evnet å håndtere, og som derfor banet vei for Byutviklingens År.

Sentrumsplanarbeidet og planutkastet anno 1999

I 1987 startet Tromsø kommune opp arbeidet med kommunedelplan for Tromsø sentrum, som endte opp i et omfattende dokument (174 sider, i følge Nordlys 30.10. 1990). I 1990 vedtok kommunestyret at to deler av dette dokumentet, ”Mål” og ”Hovedretningslinjer”, skulle ligge til grunn for administrasjonens behandling av plan- og byggesaker, inntil det forelå et godkjent sentrumsplankart. (jf. Sentrumsplanen 2004, Nordlys, 30.10. 1990). En godkjent sentrumsplan ble ikke vedtatt før 2008. Utover 1990-tallet arbeidet kommunen med nye utkast og hadde flere ganger mål om å få vedtatt en kommunedelplan, men hvor en ikke kom fram til en endelig plan på grunn av innsigelser, konflikter og uenigheter.

To utkast er av spesiell interesse her. Det er utkastet fra 1999 og utkastet fra 2004. Begge utkastene bygger på planarbeidet fra 1990, i tillegg til analysearbeidet fra ”Spillet”, Miljøbyprogrammet og en gatebruksplan. I 1996 ble det utarbeidet en bevaringsplan som skulle innarbeides i sentrumsplanen. Jeg skal nå se på Sentrumsplanutkastet fra 1999, både fordi det gir ett dypere innblikk i etablert planpraksis’ forståelsesformer, men også et grunnlag for å forstå debatten om sentrumsutviklingen frem til 2004. Dette fordi at selv om utkastet aldri ble vedtatt, så *lå det til grunn* for administrasjonens vurdering av konkrete prosjekter.

Planutkastets hovedrasjonale var basert på *'fortettet sentrumsutvikling'*. Dette innebar en hovedstrategi om en tydelig sentrumssatsning innenfor rammen av en konsentrert byutvikling. Miljøbyprogrammets målsetting om fordobling av antall boliger i sentrum følges opp i plandokumentet, som argumenterte for at sentrum måtte ta hovedtyngden av veksten i Tromsø. Det var imidlertid på dette tidspunktet en allmenn oppfattelse om at sentrumskjernen ikke kunne ta denne veksten, noe planen argumenterte mot:

'Sentrumsplanen tar et motsatt utgangspunkt og har som hovedmålsetting å undersøke potensialet for å kanalisere hovedtyngden av denne fremtidige veksten innenfor dagens sentrumskjerne. Dette gjør vi ut fra tesen om at den skalaforskyving og kontrast dette vil medføre i forhold til eksisterende bebyggelse i sentrum er en naturlig del av sentrums kontinuerlige transformasjon og en kvalitet som vil styrke sentrums urbane miljø.' (Utkast, Sentrumsplan, 1999, s. 13).

Argumentasjonen for at sentrum kunne ta i mot vekst, relateres til ideer om endring, kontrast, og tetthet som vesentlige kvaliteter i et *urbant* bysentrum. Dette er ideer forankret i neomodernistisk arkitekturforståelse²³, og kan sees i sammenheng med *urbanismediskursen*. Planutkastet argumenterte også for at en styrking av sentrum var etterspurt blant stadig flere (ibid., s. 21). Kraftig boligbygging i sentrum var et felles mål for urbanisme- og miljødiskursen, men der dette i miljødiskursen først og fremst ble sett i lys av at det ville redusere transportarbeidet, ble det fra urbanismediskursens et argument pga befolknings sammensetning og nye livsformer som bidro til etterspørsel etter sentrumsboliger. Dessuten ville boliger:

'[...]styrke sentrumskjernen som en levende bydel og gjøre det tryggere å ferdes i denne på kvelds- og nattetid. Det vil bidra til å opprettholde et livskraftig tilbud innen dagligvarehandelen og et allsidig kulturelt og sosialt miljø.' (ibid., s. 28).

Fortetting og kraftig økning i boligbygging i sentrum var altså en vinn-vinn-situasjon: En sikret et levekraftig urbant sentrum samtidig som en etablerte en mer miljøvennlig arealbruk. Rundt 1000 nye boliger skulle inn i sentrum. Dette kunne skje blant annet gjennom infill-

²³ "Anti-tradisjon" og miks av ulike stiler, kontrast mv., samt en arkitektur som reflekterer samtidige samfunn, står sentralt i en neomodernistisk arkitekturforståelse hvor bl.a. tidligere refererte Koolhaas kan innlemmes (Carmona, Tiesdell, Heath, & Oc, 2010; Vestbro, 2002, s. 53).

prosjekter og transformasjon. Planens forfattere erkjente at fortettingen hadde utfordringer hva angikk boligens størrelse og utearealer, men vurderte sentrumskjernens '[...] *mange offentlige rom som deler av byboligen. Kinoen, caféene, parkene, torget, havna osv. betraktes som alternativer til den tradisjonelle stuen og hagen.*' (ibid.). Gjennom å bryte ned grensen mellom by og bolig, løste problemene rundt mindre uteareal og mindre boenheter seg. Et hovedgrep i planen var å inndelegge byen i fire soner. En sentrumssone (kjernen) og tre randsoner. Formålet med dette var å motvirke utgliding av "sentrums sentrum", gjennom bestemmelser om at nye publikumsrettede programmer og funksjoner skulle kanaliseres inn i sentrumskjernen – dette er av de mest vesentlige målsettinger i planen.

I 1996 ble det utarbeidet en *Bevaringsplan* som det ble bestemt at skulle integreres i sentrumsplanen. Dette innebar at sentrumsplanen måtte håndtere kontradiksjoner som oppstod i møte mellom ulike forståelser: vekst og utbygging versus vern. Dette løste en med det man anså å være et både-og-prinsipp: '*For å verne bygningsmiljøer og bygninger i noen av sentrums områder, tillates høyere utnyttelse i andre områder hvor verneinteressene ikke er så store*' (ibid., s. 9). Et slikt kompromiss ble utformet gjennom et grep hvor sentrum ble inndelt i ti delområder oppdelt i *historiske områder* og *omdanningsområder* (ibid., s. 5f). *Omdanningsområdene* skulle ta hovedtyngden for sentrums fremtidige vekst. Her var planens detaljeringsgrad meget lav, fordi planen forutsatte at detaljeringen skulle skje gjennom '*områdevis revisjoner av sentrumsplanen med utgangspunkt i konkrete prosjekter og strategier.*' (ibid., s. 5). Selv om rammer relatert til volum, høyde og uttrykk i liten grad ble spesifisert, ble det gjort klart at fremtidig bebyggelse kunne gå utover tidligere rammer i områdene. Bevaringsområdene var derimot preget av høy grad av detaljering, nærmest parafrasert fra bevaringsplanen. Slik skulle en etablere en styrking av sentrum, håndtere en bærekraftig vekst og ivareta verneinteresser.

Forslaget møtte sterk motstand. For å forstå motstanden, må man forstå mulighetsbetingelsene for "både-og"-prinsippet. Prinsippet var ikke et uttrykk for inkorporering av bevaringsdiskursens bærende ideer, som var '*tilpasningsorientert utvikling*'. Det ble derimot muliggjort pba urbanismediskursens dynamiske og kontrastorienterte syn på sentrum:

'En slik tenkning tar utgangspunkt i hvordan dagens byer faktisk fungerer og utvikles; som et minste felles multiplum av en rekke motstridende interesser, ofte forankret i forskjellige arkitektursyn. Måten disse manifesterer seg fysisk i byen på, kontrastene

mellom gammelt og nytt, høyt og lavt, det mangetydige, er legitime uttrykk for den moderne byens form og funksjon. (ibid., s. 9).

Den mer konservative bevaringsposisjonen ville ikke anerkjenne urbanismediskursens modernistisk anlagte vektlegging av *'kontrast', 'kontinuerlig transformasjon'* og *'skalaforskyvning'*, da den er basert på ideen om tilpasning. Den ideen ble ikke anerkjent i planutkastet: *'Tradisjonelle forestillinger om tilpasninger, ofte forankret i et bestemt arkitektursyn, der den nye bebyggelsen underordner seg den gamle, forlates.'* (ibid., s. 50).

Foruten om bestemmelsene for bevaringsområdene, var sentrumsplanutkastet fra 1999 relativt overordnet og strategisk. Den hadde en vektlegging av sentrale målsettinger om styrking av sentrumskjerner gjennom publikumsrettede programmer, samt boligbygging. Utover dette skulle konkrete detaljer for omdanningsområdene videreutvikles i møte og dialog med aktualiserte konkrete prosjekter. En anså tradisjonelle planverktøy og detaljering som for statiske, fordi en posisjonerte sentrumsområder som komplekse, sammensatte og i rask endring. En slik posisjonering innebar et behov for en større *'dynamikk og fleksibilitet i forhold til å håndtere den utviklingen som faktisk skjer i sentrum i dag. Sentrumsplanen er til en hver tid ferdig og aldri ferdig.'* (ibid., s. 17). Dens planmetodiske grep var således konstituert av en *fleksibilitetsdiskurs* hvor planen alltid var "in the making".

Oppsummert var sentrumsplanutkastet anno 1999 basert på en sammenveving av miljø-urbanisme- og fleksibilitetsdiskurser, hvor også en viss bevaringstenkning ble forsøkt innarbeidet. Planmetodisk lå ikke løsningen i en hierarkisk strengt detaljert sentrumsplan, men i en plan som i omdanningsområder var preget av fleksibilitet for kommende prosjekt, om enn innenfor rammen av overordnede strategier forankret i en felles storyline om fortetningsbasert sentrumssatsing. Måten planen ble møtt på gir en pekepinn på hvorfor Høringsutkastet fra 2004 ble som det ble, som igjen er viktig for å forstå hvorfor Byutviklingens År ble etablert.

Høyt og lavt– ulike posisjoner i Tromsø

Jeg har allerede antydnet at det i debatten om sentrumsplanen og sentrums utvikling også eksisterte to andre posisjoner, basert på hhv. en mer konservativ bevaringsdiskurs og en utbyggingsdiskurs. Disse diskursene settes i spill både i konkrete saker og relatert til sentrumsplanarbeidet. Hva angår konkrete saker, gjaldt dette særlig ulike "høyhus"-prosjekter (se f.eks. Birkelid, 2004; Nergaard, 2010; Nyseth & Bjørnå, 2007). Selv om sentrumsplanen

ikke var vedtatt, så var dens ideer, konsepter og tenkemåter, konstituerende også for byutviklingspraksisene som sådan, ved at utkastet til sentrumsplan ble lagt til grunn ved saksbehandling. I tillegg kom også en høyhus-strategi fra slutten av 1990-tallet hvor en mente at høyhus måtte til for å bevare trehus og samtidig få plass til flere boliger (Nordlys 20.07. 1998). I sin leting, høyt og lavt, etter fortetningspotensial fant kommunen et svar i høyden.

Det var særlig omkring høyde striden stod. Byplanleggerne så behovet for å bygge høyt for å få fortetting og samtidig ivaretagelse av trehus. Disse ble på den ene siden møtt av utbyggere som hadde mulighet og ønske om å realisere høye hus, på den annen side av en bevaringsposisjon som helst ikke ønsket høyhus eller andre former for såkalt ikke-tilpasset utvikling i sentrum (noen ville imidlertid godta dette utenfor sentrum).

Bevaringsdiskursen i Tromsø kan identifiseres gjennom en rekke avisoppslag fra 1998 og fremover²⁴. Den består av ulike elementer hvis hovedpoeng var relatert til at eventuelt ny utbygging i Tromsø sentrum må ta utgangspunkt i tilpasning. Dette innebar at nybygg ikke måtte bryte for mye med eksisterende bygg i sin utforming og i alle fall ikke bryte eksisterende skalaer. Denne tilpasningsstorylinen bygges opp rundt en argumentasjon om ivaretagelse av det man karakteriserer som byens sjel, identitet og historie:

'Inntrykket av planleggere med et tidsperspektiv som begynner i går og som mangler forståelse for det som er Tromsøs identitet og kvaliteter fester seg. Det som bedrives er mer design enn arkitektur. God arkitektur skal spille på lag med omgivelsene både kontekstuellt og visuelt.' (Leder Fortidsminneforeningen, Nordlys 20. 11. 1998).

Heri lå også et mer klimatisk element, ved at en mente at en måtte ta høyde for den nordlige plasseringen av byen og solens lave punkt. Siden høyhus skyggela, burde de ikke bygges (ibid.). I tillegg var det her et anti-urbanistisk element, som posisjonerte Tromsø som en småby og hvor høyhusfortalere ble posisjonert som historieløse aktører med storbykomplekser: *'Det er i en slik sammenheng planene om en skyline får et parodisk preg og en begynner å lure på om enkelte miljøer lider av et storbykompleks. Verken arealmangel eller kostnader tilsier at vi trenger å bygge i 15-20 etasjer.'* (ibid.). Aktører som tilsluttet seg *tilpasnings-storylinen* betvilte behovet for fortetting i sentrum, gjennom blant annet å

²⁴ Se Nordlys 14. 10. 1998, 07.11.1998,20.11. 1998, 28. 07. 1999, 18. 11. 1999, 17. 11 2005 og 23.02. 2005.

problematisere sentrumskategoriseringen til planadministrasjonen. Det ble blant annet hevdet at Tromsø ikke hadde ett sentrum, men var et sentrum med tre tyngdepunkt: Langnes, Breivika og det "gamle" sentrum (Nordlys 06.03. 1999).

Aktørene som tilsluttet seg storylinen '*fortettet sentrumsutvikling*' ekskluderte klimatiske elementer som problemstilling, mens aktører som aktiviserte *tilpasnings-storylinen* ekskluderte problemene rundt privat transportarbeid. Bevaringsdiskursen posisjonerte planadministrasjonen som aktører som, i tillegg til å lide av "storbykompleks", styrte byen sammen med utbyggere på en lite demokratisk måte. I dette lå en, ofte implisitt, antagelse om at en mer demokratisk planlegging i form av mer politikerstyrt- og deltakerorientert praksis, ville medføre planlegging etter de prinsipper bevaringsdiskursen søkte.

Bevaringsdiskursen ble i forvaltningen målbåret av Byantikvaren og av fylkeskommunens kulturavdeling. Sistnevnte ga flere ganger innsigelser på bakgrunn av kollisjoner mellom fortetningsstorylinen og en tilpasningsstoryline. Diskurskoalisjonen bestod videre av enkelte folkevalgte (særlig RV, SV, Venstre), men også av Fortidsminneforeningen og andre sivilsamfunnsaktører. I 2000 ble det dannet en "Høyhusaksjon" som gikk i mot konkrete høyhusprosjekter i sentrum og hvor man hadde underskriftsaksjoner mot bygg på 12-13 etasjer (Birkelid, 2004, s. 52). Aksjonen ble videreført i etableringen av det kritisk-alternative initiativet "Tromsø Byforum" (ibid.). Bevaringsaktørene var svært skeptiske til sentrumsplanutkastet anno 1999, særlig reagerte de på grepet med omdanningsområder og deres lave detaljeringsgrad. Flere mente at en måtte avvise sentrumsplanen som sådan (Nordlys 18.11. 1999 og 11.12. 1999).

Samtidig kan det identifiseres en utbyggingsdiskurs, som vektla behovet for å tilrettelegge for utbygging uten for mye regulering av høyde eller andre hindringer. Denne fikk sin tilslutning blant utbyggere og andre næringsaktører, samt innenfor Ap, Høyre og Fremskrittspartiet. Her var ikke først og fremst bærekraft- eller urbanismediskursen i fokus, men behovet for vekst, arbeidsplasser og kapital. Noe vi ser hos daværende leder av Ap: '*Han mener det er galt å stanse interessante byggeprosjekter bare fordi de har for mye høyde. [...]. For skal sentrum utvikles er det viktig at man spiller på lag med det private.*' (Nordlys, 19.05. 2000). Byutviklingsavdelingen ble kritisert av en annen Ap-politiker i 2003 for å trenere '*tiltak som kan gi arbeidsoppgaver og skatteinntekter til byen.*' (Nordlys 14.07. 2003). Aktører forankret i denne diskursen var også skeptisk til begrensninger på biltrafikk i sentrum. Her møtte også

sentrumsplanutkastet motstand, blant annet fra lederen i handelsstandsforeningen som “raste” mot forslag om å gjøre Grønnegaten smalere (Nordlys, 04.08. 1999).

Sentrumsplanutkastet anno 2004

Sentrumsplanutkastet fra 1999 ble stoppet på grunn av konflikter og innsigelser, basert på de til nå redegjorte posisjoner. I 2004 forelå et nytt utkast, og en ny optimisme omkring muligheten for endelig å få på plass en sentrumsplan:

'Arbeidet med kommunedelplanen for Tromsø sentrum har pågått i perioder over flere år, med offentlig ettersyn i tre perioder. Det var derfor en liten milepæl da rådmannen kunne legge den fram som et dokument til politisk behandling hvor alle innsigelser fra sektormyndigheter var ryddet av veien.' (Årsmelding 2004, Tromsø kommune. s. 32).

Nå skulle man altså endelig få vedtatt en sentrumsplan. Planen hadde i tillegg til *forord; visjoner og mål for utvikling av sentrum* og en *innledning*, tre deler: *Bakgrunn og forutsetninger; Overordna prinsipper for utvikling; Delområder*. Sistnevnte dekker halvparten av planbeskrivelsen, hvor hvert delområde var beskrevet gjennom en struktur inndelt i en introduksjon, en beskrivelse, strategi, problemstilling og saksgang. Her var det snakk om omfattende beskrivelse av fysisk-morfologisk situasjon og antydning av trender som kunne følges opp, men ikke mer strategiske analyser av gjennomføring og måloppnåelse.

Forordet ble skrevet av byutviklingssjefen, som vektla en problematisering av vekst og vern. Det ble vist til at utfordringen var å navigere mellom de konservative posisjonene og potensialet en nå hadde for større omdanningsprosjekter, fordi det var flere ressurser i byen enn noensinne: *'Ambisjonen er å fremme en dynamisk byvekst og samtidig legge til rette for en utvikling som er balansert i hensynet til kulturminner og kulturhistorisk identitet.'* (Høringsutkast, sentrumsplanen, 2004, s. 2). Det radikale grepet fleksibilitetsdiskursen etablerte i sentrumsplanen anno 1999, er delvis borte: *'[...] som følge av innspill i prosessen vektlegges dette nå mindre til fordel for fastere rammer i forhold til utnyttelse og høyder.'* (ibid.). Planadministrasjonen hadde møtt kraftig kritikk av forrige utkasts fleksible karakter.

2004-utkastet diskuterte fortsatt forholdet mellom fleksibilitet og forutsigbarhet, men det var nå lagt inn klarere rammer. Like fullt så en et behov for en plan som var fleksibel, for å sikre at prosjekter som brøt med rammene likevel kunne realiseres etter en vurdering av

programmets ønskelighet og nødvendighet (ibid., s. 5). Der 1999-utkastet bastant sa at veksten *skulle* komme innenfor etablert sentrum, *burde* den nå gjøre det (ibid., s. 6). Planen parafraserte sin forgjenger i diskusjonen av forholdet mellom en utbyggingsorientert posisjon og en verneposisjon, og grepet med omdannings- og historiske områder som et kompromiss ble videreført. Selv om grepene var de samme, ble vernediskursens terminologi mer synlig i dette utkastet, hvor også solen og skyggen kom på plass: '*Vekst og utvikling skal ikke gå på bekostning av byens allmenne kvaliteter; som sol i de offentlige rom og siktlinjer til sundet.*' (ibid., s. 19). Der bevaringsområdene fortsatt medførte detaljerte føringer, ble omdanningsområder, hvor byggesaker over en viss størrelse eller betydning skulle kanaliseres, områder hvor '*[...] det legges større vekt på diskusjon og prosess framfor detaljerte føringer*' (ibid., s. 11). Like fullt ble høyde og utnyttelsesgrad også generelt mer detaljert i omdanningsområdene, hvor det også ble: '*[...]satt høyder og utnyttingsgrad for å gi utbyggere et begrep om hvilke strukturer som anses som uproblematisk*' (ibid.). Disse var i noen områder absolutte, i andre veiledende. Inntrykket er at der planutkastet anno 1999 hadde bevaring mer av plikt enn lyst og tydelig satte det inn i urbanismediskursens forståelsesramme, var 2004-utkastet mer genuint i å søke en mellomposisjon, noe som fikk uttrykk i en mer detaljorientert sentrumsplan (ibid., s. 8).

Planens bærende idé var fortsatt '*fortettet sentrumsutvikling*'. Målet ble like fullt fortsatt å kanalisere veksten inn i sentrumskjernen, basert på fortettingsstrategier, samtidig som dette skulle sees i sammenheng med byens historiske bygninger og områder. Til tross for en mindre bastant språkbruk var fortsatt urbanismediskursen fremtredende, en parafraserte blant annet 1999-utkastets polemikk mot en tilpasningsstrategi (ibid., s. 50f). Det var fortsatt mangfold, brudd og kontrast som gjaldt. Byen ble posisjonert som dynamisk, i kontinuerlig endring og et produkt av '*nåtidens kompleksitet, ikke den klassiske byens forenklete bysystem.*' (ibid.).

Dette utkastet hadde en egen "program"-del, som generelt diskuterte hvordan en kunne styrke det urbane miljø som kvalitet, styrke synergieffekter ved lokalisering i sentrum og styrke sentrumskjernen som kollektivknutepunkt. Drøftingen er noe generell, men diskuteres ut fra ulike formål og funksjoner. Miljøbyprogrammets målsetting om fordobling av antall boliger i sentrum, som innebar 1000 nye enheter, ble opprettholdt. Igjen påpekte en behov for nytenkning i forhold til boligtyper, lokalisering og krav til tilgjengelighet til friområder og lekearealer. Det ble satt krav om 25 m² felles opparbeidet uteareal per bolig innenfor eget kvartal og privat uteareal i alle leiligheter. Samtidig ble det fremhevet dette kunne være

vanskelig i selve sentrumskjernen. Dette ble imidlertid ikke ansett som et problem fordi det uansett var slik at: *'Området er lite egnet for barnefamilier og det bor erfaringsmessig ikke barnefamilier i områdene'* (ibid., s. 25). Program-delen innehar få tydelige strategier og var avventende på handling foruten enkelte generelle betraktninger. Den underbygges av relativt kortfattede analyser som i liten grad var begrunnet i referanser eller undersøkelser bortsett fra henvisning til "erfaringer". Det kjennetegner også planen at dens grunnlagsmateriale, utover omfattende fysisk-arkitektoniske analyser, i den grad det eksisterte, ikke ble presentert.

Arbeidet med planen var ikke preget av en bred medvirkningsprosess. Politikernes bestilling hadde nemlig vært å få en begrenset og rask prosess, fordi en ønsket å få på plass planen. Oppsummert var hovedstrategiene basert på ideene i miljø- og urbanismediskursen og det innebar fortsatt en fortettet sentrumsutviklingsstrategi. Utkastet responderte imidlertid kritikken mot fleksibilitet og tok innover seg enn viss terminologi fra bevaringsdiskursen. Selv om hovedtrekkene og den urbanismeorienterte modernismen fortsatt stod ved lag var den derfor mer detaljerende og restriktiv også overfor omdanningsområdene.

Sentrumsplanen møter offentligheten – på veien til et brudd

Den optimistiske tonen fra 2004, må ha snudd fort i begynnelsen av 2005. Planen møtte kritikk fra mange kanter. På den ene siden for å være for restriktiv og detaljert. Et planutvalgsmedlem fra Ap uttalte til Nordlys (17.12. 2004) at *'Min hovedinnvending mot planforslaget slik det er nå, er at det er altfor sterkt detaljert.'* Videre fremhevet han at:

'Det er neppe noen forunt å kunne sitte i dag og se hva som er fornuftige regler for enhver utbygging som skal skje i et så langt tidsperspektiv. Derfor risikerer vi at detaljnivået i planen legger begrensninger og stopper fornuftige løsninger på konkrete byggeprosjekt langt inni fremtiden.' (ibid.).

Samme artikkel påstår at avisen har kjennskap til at også utbyggere og eiendomsutviklere er *'sterkt kritiske til den grad av offentlig styring som planen legger opp til'* (ibid.). Tilsvarende kritikk kom fra Høyre. Kritikken kom altså fra aktører i utbyggingsdiskursen. På den annen side kom kritikken fra diskurskoalisjonen sentrert rundt tilpasningsstorylinen: Tromsø Byforum, Byantikvaren og fylkespolitikere. Byforumet kritiserte mangel på avstand mellom hus og mellom politikere, utbyggere og interessenter. Særlig gikk kritikken på omdanningsområdene, som en fortsatt mente ga for *'stort spillerom for utbygging både med*

hensyn til volum og høyder' (Nordlys, 17.12. 2004, 17.02. 2005, 23.02. 2005). Sentrumsplanen møtte altså hard kritikk fra to kanter, to posisjoner som den delvis søkte å få til kompromiss mellom i planen. En annen Ap-politiker fremhevet at planen hverken var fugl eller fisk. Politikerens mente den nok var et godt kompromiss, men at det ikke var kompromisser byen trengte (Nordlys, 01.03. 2005). Planen hadde få støttespillere og talspersoner i offentligheten – en får inntrykk av en plan ingen ville ha. De mange aktørers frustrasjon fikk et utløp: I februar 2005 arrangerte Tromsø Byforum et folkemøte om planen, på vegne av Tromsø kommune. På møtet kom en svært kraftig kritikk mot planen og prosessen. Diskusjonen gikk også på *måten* planen var laget på: Det manglet offentlighet og medvirkning. Det var også en sterk frustrasjon over at planarbeidet hadde tatt så lang tid. På slutten av folkemøtet fikk arkitekten som i sin tid tok initiativet til ”Spillet om Tromsø” ordet. Han foreslo en ”time-out” for sentrumsplanen. Nordlys (26.02. 2005) siterte ham slik: *'La oss ikke tvære ut dette lenger. Lag et Byplanleggingens År i Tromsø. [...] Nå må vi ta på alvor de som mener noe annet – de anstrengte stemmene vi hører her i dag.'* Med dette var startskuddet for Byutviklingens År-initiativet avfyrt.

5.5 Avslutning

Den sterke frustrasjonen som fikk utløp på Byforums møte og forslaget om en “time-out”, indikerer en *institusjonell situasjon* med krisesyntomer. Den manglende evnen til å utvikle en sentrumsplan som kunne få politisk støtte, foruten å møtes av innsigelser eller sterke protester fra ulike interesser, medførte en mistillit overfor etablert byplanpraksis og dens forståelsesrammer. Dette må forstås i lys av at praksisens forankring i *fortettet sentrumsutviklings-storylinen* skapte store konflikter med bevaringsposisjonen som den ikke evnet å løse. Dens forsøk på å inkorporere bevaringsideer innebar på den andre siden sterk motstand fra aktører forankret i en utbyggingsposisjon. Dette var sterke brytninger i Tromsøs byutvikling som en måtte håndtere og finne levelige løsninger på, enten gjennom omforente kompromisser eller ved “vinneren tar alt”-strategier. Det sistnevnte var vanskelig, da de ulike konstellasjonene satt på viktige maktbaser i form av politisk makt, innsigelsesinstituttet og utbyggermakt. Det var mye som tydet på at eksisterende byutviklingspraksis ikke ble opplevd å være i stand til å håndtere denne situasjonen. Hendelsene rundt Sentrumsplanutkastet fra 2004 indikerer mistillit langt inn i det politiske system. I en slik situasjon, som har trekk av *institusjonell tvetydighet*, øker rommet for å åpne opp etablerte kategorier, finne nye grep og utfordre etablerte forståelsesformer (Hajer, 2009).

6 Byutviklingens År: Etablering, aktiviteter, diskurser

6.1 Introduksjon

Formålet med dette kapitlet er tredelt: Først analyseres prosessene rundt etableringen av Byutviklingens År (heretter *ByÅr*). Her dannes en forståelse av hvordan samspill mellom kontekst, institusjonell situasjon og aktørhandlinger medfører etablering av initiativet og samtidig konstituerer et handlingsrom for dem og deres endringspotensial. Så diskuterer jeg aktivitetene ByÅr-utvalget gjennomførte i løpet av året. Til slutt skisserer jeg opp sentrale elementer i ByÅrs kritisk-alternative diskurs, samt deres mer konkrete anbefalinger.

6.2 Time-out! Byutviklingens Års etablering

ByÅr var et kritisk-alternativt initiativ som ble etablert gjennom et nært samspill mellom enkelte ikke-kommunale aktører og de folkevalgte i Tromsø kommunes planutvalg. Etter at den lokale arkitekten på folkemøtet til Tromsø Byforum foreslo at man tok “time-out”, tok enkelte planutvalgsmedlemmer opp tråden. I samråd med ham, fikk de et enstemmig planutvalg og senere kommunestyre til å vedta en time-out og et “byutviklingens år”. Her ble byplanadministrasjonen tilsidesatt i det videre arbeidet med sentrumsplanen, til fordel for en gruppe utenfor det kommunale planapparat. De etablerte en *kritikk* av og utviklet et *alternativ* til eksisterende planmetodikk, styringsteknologi og policy.

Perioden fra folkemøtet i februar, til ByÅr fikk finansiell støtte i juni 2005, er den diakrone rammen for denne delen. Analytisk befinner jeg meg i “pilene” mellom kontekst/institusjonell situasjon og argumentative-relasjonelle praksiser i figur 3-1. Formålet er å undersøke hvor i spekteret mellom institusjonell stabilitet og fluks en befinner seg – og ulike aktørers bidrag i denne situasjonen gjennom for eksempel *posisjonelle utsagn*.

6.2.1 Fra forslag til realitet – etableringen av ByÅr.

Vedtaket i planutvalget om å ta time-out var enstemmig. Imidlertid dekker denne formelle konsensus over det faktum at det var en viss uenighet om time-out-forslaget. Her er det en interessant forskjell mellom aktører *i* og *utenfor* planutvalget. Utenfor planutvalget var det aktører forankret i bevaringsposisjonen som viste tydeligst motstand mot sentrumsplanen og mest ivret for time-out. I planutvalget var SV og delvis Rød Valgallianse mer lunkne til time-

out-forslaget. Dessuten var de mer tvisynte hva angikk planutkastet. Mens det var få fra utbyggingsposisjonen utenfor som ivrer sterkt for time-out (selv om de var skeptiske til planen), var det Høyre og Ap som i planutvalget sterkest talte mot planen og for time-out.

Til tross for forskjellige vurderinger av time-out-forslaget, var de fleste partier misfornøyd med sentrumsplanen. Et sentralt ankepunkt fra alle posisjoner, var oppdelingen i omdannings- og historiske områder. Fra en bevaringsposisjon ble dette sett som en trussel mot *tilpasning* fordi transformasjon ble tillatt i enkelte områder. Fra den liberale utbyggingsposisjon, ble det erfart som en trussel mot *utvikling* å ha så mange historiske områder. I tillegg syntes en at det var “unaturlig”: *‘Jeg så ikke for meg at Tromsø sentrum hadde historiske områder, slik jeg tenker historiske områder fra andre steder.’* (Intervju, planutvalgsmedlem Ap). Både Høyre og Ap kritiserte planen for å være for kompromissorientert og for lite visjonær. Planutvalgets bevaringsorienterte aktører hadde et mer tvisynt blikk på planen, til forskjell fra sine “partnere” i offentligheten. Forskjellene mellom interne og eksterne vurderinger fra aktører forankret i samme diskursive posisjon, kan forstås ut fra praksisene de var forankret i. Det er mulig de bevaringsorienterte planpolitikerne i større grad tok innover seg en realistisk vurdering av “den politiske kjøttvekten”. H, FrP og Ap var i flertall i planutvalg og kommunestyre. Kanskje anså en planen som det beste en kunne håpe på?

Planutvalgslederen (SV) oppfattet planen som *‘egentlig ganske god’* (Bladet Tromsø, 02.03. 2005) – og han var den som tydeligst ”stod opp” for den. Dog var heller ikke hans entusiasme plagsomt sterk: Han påpeker i vårt intervju at *‘det å plassere Tromsø på kartet var vel litt utydelig i planen’* og videre at det var *‘en litt gjennomsnittlig sentrumsplan’*. I hans øyne kunne den likevel vedtas for, så å delrevideres. RVs representant mente også at planen hadde flere kvaliteter, og var opptatt av å sikre disse. Her lå en skepsis til Ap og Høyres intensjoner med ByÅr, som han mente var å få liberalisert planen (Intervju, planutvalgsmedlem RV). Protokollen fra vedtaket om ByÅrs mandat viser også en slik “kamp” hvor Høyres representant søkte å lette på begrensninger knyttet til vern, mens RV foreslo at ByÅr måtte arbeide innenfor de begrensninger relatert til trehusvern som daværende planutkast etablerte.

01.03. 2005 skulle sentrumsplanutkastet behandles i planutvalget. Administrasjonen innstilte på vedtak. Planutvalgslederen (SV) var innstilt på vedtak, mens Høyre og Arbeiderpartiet (AP) arbeidet for å få vedtatt time-out. De fremmet hvert sitt forslag som ble snekret sammen til et omforent forslag. På møtet kom motstand mot å vedta time-out og ByÅr kun fra

planutvalgslederen. Han var redd for at dette var beslutningsvegring som ville medføre vidvanke-affærer. RVs representant uttalte seg avventende til at dette skulle løse noe. Likevel ble vedtaket enstemmig. Det innebar en utsettelse av sentrumsplanen og igangsettelse av ”Byutviklingens År”. Planutvalget skulle være styringsgruppe for utvalget, som skulle bestå av *'personer med bakgrunn/interesser i kultur, næring, bevaring og utbyggervirksomhet i Tromsø sentrum.'* (Møteprotokoll, planutvalget 01.03. 2005). Sammensetningen og gruppens mandat skulle legges frem på neste planutvalgsmøte, 15.03. 2005. Imidlertid var det klart at “forslagets far”, arkitekten, måtte få en sentral rolle i utvalget.

Vedtaket 1. mars innebar fjorten dagers hektisk jobbing for administrasjon og time-out-initiativtageren. Han ble inndratt i dette arbeidet og rekrutterte selv to medlemmer til, med planfaglig bakgrunn, som jobbet hhv. i eget konsulentfirma og ved Universitetet i Tromsø. De tre deltok også i en drøfting om mandatutvikling og tematikk (jf. saksfremlegg, 11.03. 2005). I saksframlegget foreslo administrasjonen at Byutviklingssjefen skulle være leder i ByÅr-utvalget. Dette ble det strid om i planutvalget, hvor kun planutvalgslederen ønsket dette. Resten av planutvalget vedtok etter forslag fra Ap at Byutviklingssjefen hverken skulle være medlem eller leder, men kun ha sekretariatsfunksjoner. Planleggeren med bakgrunn fra eget konsulentfirma skulle være leder²⁵ (jf. Saksprotokoll, 15.03. 2005).

Det enstemmige vedtaket om ByÅrs mandat sa at prosjektet skulle *'utarbeide visjoner og retningslinjer som kan legges til grunn for en revidert behandling av kommunedelplan for Tromsø sentrum.'* Arbeidet skulle se på tre temaer: sentrums rolle (funksjoner, aktiviteter, forholdet til region og bydeler); byens arkitektur (utforming av bygninger og byrom); og gjennomføringsstrategier. Mandatet la til grunn at ny plan skulle *'gi klarere premisser for behandling av nye tiltak enn forslag til plan.'* Videre ble det fremhevet at *'Arbeidet skal gjennomføres som en åpen dialog med befolkning og interessegrupper.'* Mandatet sa også at reformuleringer skulle skrives inn i planforslaget *'parallelt med at prosessens siste fase – oktober til desember 2005 – skrider fram.'* (jf. Saksprotokoll, Planutvalget, 15.03. 2005). På planutvalgsmøte 12. april ble ByÅr-utvalget supplert med fire medlemmer, fra kultur, næring, ungdom og funksjonshemmede, som de selv plukket ut. En ”bok” (BOK1) ble presentert fra ByÅr-utvalget allerede på dette møtet, hvor de hadde samlet artikler fra 25 skribenter.

²⁵ Hun hadde på dette tidspunkt og en deltidsstilling i kommunens eiendomsavdelingen. Både hun og representanten fra Universitetet hadde tidligere arbeidet som planleggere i kommunen

Kommunestyret vedtok 9. juni støtte til ByÅr gjennom å godta finansiering på 1,5 millioner fra kommunen (hvor 0,5 skulle dekkes av lønnsbudsjett) (jf. saksprotokoll, Kommunestyret 09.06. 2005). Vedtaket var enstemmig, men ordføreren hadde vært skeptisk. Imidlertid kunne ikke han være tilstede da saken kom opp i kommunestyret. Det er antydning at ordførerens tilstedeværelse kunne gitt et annet resultat. Det er uansett et spørsmål om det ville blitt problematisk for kommunestyret å nekte finansiering, som i realiteten ville blitt en avvikling av initiativet som var støttet oppunder av planutvalg og hadde høy mediaprofil.

6.2.2 Våren 2005: Institusjonell situasjon og argumentative strategier

Jeg har nå redegjort for den konkrete prosessen frem mot etableringen av det kritisk-alternative initiativet. Spørsmålet er hvordan dette kunne skje og hvilke mulighetsbetingelser denne situasjonen antyder for initiativets videre agering og endringspotensial? Det er flere konkrete grunner til at ByÅr ble etablert. For det første misnøyen med sentrumsplanutkastet – en misnøye som syntes å være tilnærmet unison i offentligheten og planutvalget. Noen andre momenter kan påpekes: Aps planutvalgsmedlemmer var ferske planpolitikere og hadde i liten grad hatt befatning med planarbeidet. De erfarte å ha dårlig tid til å gjøre grunnleggende endringer og hadde behov for utsettelse. Imidlertid var lysten til “bare” å utsette ikke like stor. Time-out-forslaget kom slik i grevens tid som et alternativ til en ren utsettelse. Da vedtaket var enstemmig til tross for SV og RVs skepsis, må dette sees i lys av at disse så det som en mulighet til å få en bredere offentlighet rundt planarbeidet og involvering av flere aktører.

At det var behov for noe mer enn en utsettelse og at det fikk så radikale utslag, indikerer at misnøye med planens innhold ikke er tilstrekkelig for å forstå time-out-vedtaket. Regulær misnøye ville medført regulær utsettelse, med politiske signal til administrasjonen for videre revidering, innenfor rammen av etablerte forståelsesformer og praksiser. Dette hadde trolig vært tilfelle ved en *institusjonell stabil* situasjon. Å tilsidesette Byutviklingsavdelingen (Heretter: *Byutvikling*) og overlate arbeidet med sentrumsplanen til et utenfra-initiert utvalg, indikerer en mistillit til Byutviklings evne til å produsere en passende sentrumsplan innenfor rammen av etablerte tenke- og handlemåter. Det indikerer således en *dislokatorisk* erfaring og en påfølgende *institusjonell tvetydig* situasjon. Denne påstanden skal jeg nå forsøke å underbygge.

Vedtaket om at Byutviklingssjefen ikke skulle være medlem av ByÅr, underbygger at vi hadde å gjøre med dislokasjon og tvetydighet. Høyres representant uttalte i Bladet Tromsø (16.03. 2005):

‘- Jeg synes det er unaturlig at [Byutviklingssjefen] skulle ha ledet den gruppen. Intensjonen med videreutviklingen av sentrumsplanen forsvinner om han blir leder. Målet er jo å få nye inntrykk og folk inn i planleggingen.’

Dette er uttrykk for mistillit til Byutviklings evne til å håndtere situasjonen en var kommet opp i. Det var et behov for nye perspektiver og metoder. Først og fremst bunnet mistilliten i en *’årelang frustrasjon over aldri å få denne planen og når den først blir lagt frem, så er det ingen som er fornøyd med den. Og man vil ha et alternativ’*. (Intervju, planutvalgsmedlem, Høyre). Dette, sammen med de langvarige konfliktene, utgjorde kraftige skudd i baugen for den etablerte praksis’ troverdighet og attraktivitet (jf. Hajer, 1995). Deres problem-løsningskonstruksjoner ble erfart som lite troverdige (brukte lang tid på å lage plan ingen vil ha) og lite akseptabelt (for få posisjoneres som relevante aktører i byutviklingsprosessene). Derfor forentes ellers motstridende posisjoner i motstand mot den etablerte byplanpraksis.

Time-out- og ByÅr-vedtaket, samt Byutviklingssjefens manglende rolle i dette, var en klar *’[...] desavuering av administrasjonens arbeid’*, som et planutvalgsmedlem påpeker i vårt intervju. Dette indikerer at de årelange konfliktene mellom utbyggings- og bevaringsposisjonene, sammen med det siste mislykkede forsøk på å lage en sentrumsplan, bidro til utløsningen av en dislokatorisk krise hvor etablerte praksis’ måte å tenke og gjøre planlegging på, ble erfart som hverken nødvendig eller ønskelig – av en rekke aktører forankret i ulike posisjoner (jf. Hajer, 2009, Laclau, 1990).

En dislokatorisk krise medfører en *institusjonell tvetydig situasjon*, hvor rommet for alternative diskurser åpnes, fordi det ikke lengre er klare og generelt aksepterte regler og normer for hvordan en skal gå frem (Hajer, 2009, s. 34). Det var i en slik situasjon de ulike aktørene i Tromsø nå agerte, og hvor enkelte aktører bidro til å underbygge og befeste krisen og samtidig tilby et alternativ. Dette skjedde blant annet gjennom *heterogeniserende utsagn*. Altså en argumentativ strategi som bestrider konvensjonelt repertoar og krever åpning av etablerte kategorier for forståelse av situasjonen, og slik bygger opp under opplevelsen av krise og potensialet for endring (jf. Hajer, 1995, s. 53ff; 2009, s. 64). Det å foreslå *time-out* er

i seg selv et posisjonelt heterogeniseringsutsagn. På folkemøtet hadde den senere nestlederen i ByÅr hevdet at kommunen måtte lytte mer til *'de anstrengte stemmene'* som der kritiserte planen. 1. mars uttalte han til Nordlys at det *'trengs å se byen med nye øyne. Da må vi også forlate noen standpunkter, og det må tenkes nytt'* (Nordlys, 01.03, 2005). Da planutvalget hadde gjort sin beslutning, uttalte han til Bladet Tromsø (02.03. 2005): *'Vi må ut av den interne diskusjonen i kommunen, se ut av Tromsø etter ideer og hente inntrykk fra folk med meninger'*. Samtidig styrte ByÅr-aktørene unna utsagn som kunne settes direkte i sammenheng med utbygging/vern-konflikten, som i arkitektens uttalelse i samme artikkel:

'Når vi skal utarbeide en plan for byens fremtid, kan vi ikke bare ta hensyn til hvor høyt eller hvor gammel byen skal være. Vi må grave oss ned i byen, og finne ut hva vi skal bli, hvordan vi skal bli det – og få det tegnet på papiret. Deretter må vi ta vurderingene om bevaring og høyhus.' (ibid.).

ByÅr-utvalgets uttalelser til media i perioden mars/april var gjennomgående svært sensitive overfor utbygging/vern-konflikten. Konfliktens terminologi ble erstattet av en både tvetydig og overskridende argumentasjon. Den nye terminologien tilbydde alternativer til å stampe i gamle konflikter og den må ha bidratt til å skape forventning og anerkjennelse: *Alle* skulle få være med å tenke nytt: *'Dersom den ivrige arkitektguruen blir leder, er planen å høre på alt som kan stå og gå når planen skal forbedres.'* (Bladet Tromsø, 02.03. 2005). Etter 15. mars-møtet var ByÅrs leder og nestleder ute i avisen og fremhevet at *'alle stemmer i byen'* sammen skulle skape en *'samtidskultur for endring'* (Bladet Tromsø, 16.03. 2005). Dette er en argumentativ form som i seg selv skapte forventninger om noe nytt og en løsning på fastlåste prosesser. De "anstrengte stemmene", byens offentlighet og befolkningen, ble anerkjent ved at de ble posisjonert som meningsberettigede som skulle få være med å forme fremtiden.

Nyseth et al., (2010, s. 9) foreslår at argumentasjonen rundt time-out overskred og skapte rom for begge konfliktposisjonene utbygging/vern. Jeg vil hevde at dette ble muliggjort gjennom tvetydighet like mye som overskridelse. Eksempelvis er en *'samtidskultur for endring'* noe som kan tolkes i mange retninger. En utbyggingsorientert aktør vil kunne tolke det i retning av å skape et *endringssfokus* i den fysiske byen, i motsetning til det en opplevde som daværende bevaringshindringer. En bevaringsorientert aktør vil kunne se det som at en nå skulle få en bedre *kultur* for endring, forankret i lokal identitet og byggeskikk. Både det tvetydige og det overskridende har den effekt at ulike posisjoner forenes rundt forslag om

time-out og ByÅr. Intervjuer og avisartikler viser at både planutvalgets bevaringsaktører (RV) og utbyggingsorienterte aktører (Høyre) så bredere deltagelse som til fordel for sitt syn²⁶.

ByÅr-utvalgets budskap ble i denne perioden også fremført med entusiasme og nærmest med bud på “herlege tider”, for å parafasere Thomassen (1997): *’Vi vil komme til å se Tromsø på en ny måte, både hvor fantastisk den er og se mulighetene den har på nytt’* (ByÅrs nestleder, sitert i Nordlys 13.04. 2005). Aktører rundt ByÅr etablerte altså en argumentativ form som både hadde overskridende, tvetydige og entusiasmeskapende effekter, i tillegg til å skape et rom for endring gjennom heterogeniserende utsagn. Heterogeniserende utsagn kom også fra Høyre og Aps planutvalgsmedlemmer. Disse utsagnene posisjonerte Byutviklingsavdelingen som “syndebukk” for situasjonen en stod i, gitt at de var representantene for den etablerte praksis en ikke lenger anså som troverdig eller akseptabel nok til å fortsette ubesværet.

Hajer (2009, s. 64) påpeker at posisjonelle utsagn skaper ny diskursiv virkelighet om de ikke imøtegår. Det er nesten bemerkelsesverdig hvor lite imøtegåelse denne posisjoneringen møtte. En kunne anta at Byutvikling kunne møte heterogeniserende utsagn med en *homogeniseringsstrategi*. Det vil si argumentasjon som plasserte problemene en stod ovenfor som løsbare innenfor etablerte forståelsesformer og praksiser – og hvor andre aktører ble posisjonert som syndebukker for manglende planvedtak. Byutviklingssjefen uttalte i Nordlys (02.03. 2005) etter 1.mars-vedtaket at *’Jeg ser ikke på politikernes avgjørelse som et slakt av vårt arbeidet, slik du indirekte spør om.’* Det kan ses som et forsøk på å normalisere den situasjon en stod i. Dagen etter planutvalgsmøtet hadde han et leserinnlegg i Nordlys (02.03. 2005). Her påpekte han at en eventuell time-out måtte brukes til å skape tydeligere bilder av hvordan byen skulle formes, og at dette krevde *’kreativ innsats og åpne dialoger’* (ibid.), altså i tråd med det som ble mandatet. Det interessante er hvordan innlegget fremstod som en ”nøytral” byråkratisk vurdering av hvordan time-out’en eventuelt burde forløpe. Dette kan antyde at han i utgangspunktet ikke anså time-out som problematisk og kanskje anerkjente noe av kritikken. Det kan også være at han så for seg at egen rolle skulle være større enn hva det ble. Eller det kan være et uttrykk for resignasjon. Da det ble vedtatt at ingen fra Byutvikling skulle lede eller være medlem av ByÅr, var i alle fall Byutviklingssjefens opplevelse av det som foregikk ganske entydig:

²⁶ Høyres representant skriver i Bladet Tromsø (14.03. 2005) at planen må være *’utviklet i dialog med folk i byen’* Videre at *’Folk og næringsliv bør like planen og ønske å leve opp til den’*, dette impliserer at en må *’godta som premis at kulturavdelingen i Tromsø fylkeskommune blir vi aldri enige med.’* Altså: Får folket det som de vil, kommer bevaringsaktørene i fylket til å gi innsigelse.

”Nå skal vi bombe hovedkvarteret fra utsiden”. Sånn oppfattet vi det. Det ble litt politisk strid på det. Vi mente at hvis dette skulle være en prosess hvor vi skulle gå i lag og se på ting på nytt, så burde vi vært involvert i det.” (Byutviklingssjef, intervju).

Byutvikling fremstod uansett som påfallende passiv i de prosessene som pågikk våren 2005, noe flere informanter påpeker i våre intervju. En kan riktignok tolke enkelte utsagn fra Byutviklingssjefen i retning av forsiktige forsøk på å posisjonere situasjonen annerledes. Han fremhevet at planprosessens til da begrensede offentlighetsorientering var politisk bestilt. De folkevalgte ville ha en rask prosess. Dessuten at det *’er sjelden planer ikke er kompromisser mellom ulike interesser.’* (Nordlys, 02.03. 2005). Gitt de sterke konfliktlinjene måtte de finne et *’minste felles multiplum’* (ibid.). I intervjuet med meg, fremheves det også at kritikken mot planutkastet var *’veldig uklar’* i det den både gikk på mer og mindre vern. Dette kan leses som et mildt forsøk på å posisjonere politikere som skyldige for situasjonen: De spriket i sin kritikk, og de vinglet i sine bestillinger til Byutviklingssjefen. De endringer Byutvikling måtte gjøre fra planutkastet anno 1999 til utkastet anno 2004 kunne også sees i et slikt perspektiv, men dette ble aldri trukket frem som argument. Generelt var derfor alternativ skyldposisjonering og homogenisering av situasjonen lite anvendt, i alle fall i offentlig tilgjengelige dokumenter. Det gjorde jobben med å definere en alternativ virkelighet lettere. Denne virkelighet har også ”satt seg” hos mange av mine informanter. I all hovedsak er deres forståelse at ByÅr ble etablert fordi Byutvikling ikke leverte, ikke fordi de folkevalgte var sprikende, vinglete og led av beslutningsvegring – som kunne vært en annen mulig forståelse.

Med Hajer og andre som vektlegger krise som grunnlag for endring (Hall, 1993; Hay, 2001; Laclau, 1990; Torfing, 2001), vil en hypotese være at forutsetningene for policy- og institusjonelle endringer lå godt til rette våren 2005. En så sterk desavuering av etablert praksis muliggjør nye, radikale meningsattribueringer til situasjoner, hendelser, objekter og identiteter. Dette fordi en var i en situasjon preget av institusjonell tvetydighet. Få, knapt noen, stod opp for eksisterende plan, praksiser og tenkemåter. I tillegg var ByÅr politisk og finansielt støttet til å bedrive alternativutvikling. På den annen side måtte dette handlingsrom også fylles med alternative diskurser som fremstod med troverdige og akseptable løsninger, som så måtte institusjonaliseres. I tillegg er det snakk om en unntakstilstand: Etter ett år skulle Byutvikling være *”in charge”* igjen. Derfor er den påfølgende argumentative og relasjonelle dynamikk og strategier også vesentlig for å forstå om og hvorfor det ble endring.

6.3 *Fra etablering til handling*

6.3.1 **ByÅrs plattform: et første utsagn for en kritisk-alternativ diskurs**

Etter mandat-vedtaket 15. mars og frem til neste planutvalgsmøte 12. april arbeidet det da tre medlemmer sterke ByÅr-utvalget aktivt med å utforme en plattform og plan for det neste året. Plattformen ble til som en del av ovenfor nevnte BOK1. BOK1, handlingsplanen og de nye medlemmene ble presentert for planutvalget 12. april og tatt til orientering av et meget fornøyd planutvalg (jf. Nordlys, 13. 04. 2004). I etterkant av møtet kom ByÅr-utvalget med en aviskronikk. Disse to dokumentene, plattformen og kronikken, utgjør et tidlig uttrykk for elementer, ideer og kritikk som ble videreutviklet og utdypet gjennom året og i sluttrapporten.

Hva som manglet og hva som behøvdes i Tromsøs byutvikling – slik det diskuteres i disse tekstene, kan oppsummeres i: *‘strategisk endring og koordinerte bevegelser’* (BOK1, s. 4). ByÅr fremhevet manglende ambisjoner, strategier og analyse som et problem ved planen og byutviklingen generelt. Planutkastet ble ansett som deskriptivt, uten perspektiver, strategier og prioritering. I forlengelsen av dette ble det fremhevet en for ensidig vektlegging av boligutbygging fremfor andre viktige funksjoner, temaer og programmer (f.eks. næring, barn, bygeografi, kultur). Generelt kritiserte de også planen for en ensidig vektlegging av morfologi fremfor funksjoner og programmer (jf. *Plattform*, BOK1, s. 4f; og intervju ByÅr-leder).

Kommunen ble videre karakterisert som *‘helt på defensiven i mangel av eierskap og samarbeidende initiativer overfor den ekstremt individualiserte eiendomsstrukturen i bysenteret.’* (*Plattform*, BOK1, s. 7). Det ble ansett å være planutkastets *‘svakeste punkt’* (ibid.) at dette ikke var analysert eller håndtert. Dette ble forstått som et uttrykk for *‘en total mangel på en smart og ansvarlig strategi’* og som et fravær av *‘ambisjon, vilje og evne til styring’* (ibid.). Alle konfliktene og den manglende entusiasmen rundt sentrumsplanen, sees i sammenheng med en prosjektbasert byutvikling på enkelttiltakshaveres premisser, hvor kommunen ifølge ByÅr-utvalget manglet *‘strategier som bringer (tvinger) krefter og økonomier sammen i ønskede prosjekt’*. Dette medførte en svak byutvikling, også fordi *‘Hver eneste investor unngår naboer, samarbeid og koordinerte bevegelser. Det er lite lydhørhet og ikke noe initiativ for en sammensatt og generøs byutvikling.’* (ibid., s.7). På den ene siden trengtes bedre samarbeid mellom utbygger, næringsdrivende og kommune, på den annen side trengtes mer medvirkning enn plan- og bygningslovens minstekrav, for å få mer kunnskap.

Åpenhet fremheves tidlig som en ledetråd for byutviklingsåret og nye praksiser deretter. I Plattformen oppsummeres nærmest løsningene på alle Tromsøs problemer i dette begrepet. Åpenhet stod opp som et svar på både hva ByÅr i seg selv skulle bringe, men også hva som måtte til på lengre sikt, om en skulle komme forbi de problemer en nå stod overfor. Åpenhet var også en vesentlig inspirasjonskilde for ByÅr-utvalgets arrangering av ulike aktiviteter gjennom året. Jeg skal nå se nærmere på de disse metoder og aktiviteter.

6.3.2 Aktiviteter og hendelser: Åpenhetsmetodikk i praksis.

Det er et særtrekk ved ByÅr som kritisk-alternativt initiativ at de gjennomførte en rekke aktiviteter konstituert av deres ideer og konsepter. Her ble byens befolkning og interessegrupper involvert i byutviklingsarbeidet. Man snakket ikke bare om “åpenhet”, men gjorde det også. Slik “*showing*” fremfor bare “*telling*” kan øke endringspotensial da det muliggjør presedenssetting (Appadurai, 2001; Wekerle, 2004). Metodene og aktivitetene er både et resultat av initierende diskursive forståelser, men også en konstituerende kraft i videreutviklingen av diskursen: Gjennom aktivitetene utprøves og innsamles ideer. ByÅrs aktiviteter, metodikk og tenkemåter er også diskutert og analysert av Nyseth m.fl. i ulike artikler (Nyseth, 2011; Nyseth et al., 2010). Her er det undersøkt som uttrykk for planpraksiser tilsvarende Deleuze og Guattari-inspirert planteori (Hillier, 2007). Mitt anliggende er ikke relatert til å utvikle eller teste slike planteoretiske ambisjoner og derfor er slike betraktninger i liten grad påført materialet.

Jeg har vist hvordan mye av våren 2005 gikk med til arbeidet med å etablere og utvikle time-out og Byutviklingens År som sådan. I dette arbeidet var det også et sterkt fokus på finansieringen av prosjektet. Som allerede påpekt kom det 1,5 millioner fra kommunen. Budsjettet var imidlertid på rundt fire millioner og man var avhengig av ekstern finansiering i tillegg. ByÅr fikk aldri et budsjett opp mot fire millioner, selv om det kom noe støtte fra fylkeskommunen i tillegg. Finansieringsarbeidet tok mye tid, særlig frem til høsten 2005. Noen aktiviteter ble likevel igangsatt allerede våren 2005. Plattformen var som vi har sett plassert i BOK1, som ble laget i perioden mellom planutvalgsmøtene 15. mars og 12. april. “Boken” bestod av 24 artikler skrevet av 25 aktører i byen, invitert inn av det da tre medlems sterke utvalget. De ulike artikkelforfatterne kom fra kulturlivet (2), næring og utviklere (7), akademia og forskning (5), offentlig sektor (5), representanter fra fagforening (1), “bevaringsaktivister” (1) og Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (1). Hva bredden i BOK1

angår, viser ByÅr-lederen i vårt intervju til at de gjorde en god jobb på den relativt korte tiden, men *'kunne kanskje ha tjent på å hanka inn fra litt flere miljø'*. Tematisk er artiklene i større grad enn sentrumsplanutkastet opptatt av visjon, funksjon og program for sentrum.

Avisen Nordlys stilte sin side-3 kronikk til disposisjon for ByÅr hver lørdag gjennom hele 2005, hvorpå ByÅr-utvalget inviterte ulike aktører til å skrive om byutvikling. Kronikkene ble senere publisert samlet i *Kronikkenes Bok*. Her er mange likhetstrekk med BOK1 og det var i stor grad samme type aktører som bidro. Fremtredende i begge "bøkene" er det vi kan kalle KIKK-tematikk: By- og næringsutvikling i lys av Kultur/Innovasjon/Kreativitet/Kunnskap. Ellers var temaene styrings- og gjennomføringsproblematikk, konkrete prosjekter, programideer (polarpark, samisk hus osv) og kulturminnevern. BOK1 og *Kronikkenes BOK* utgjorde de best dokumenterte, offentlig tilgjengelige, bidragene fra deltagelsesaktivitetene i ByÅr. En bevisst og aktiv bruk av media var også en viktig strategi fra ByÅrs side. I tillegg til kronikkene var det ofte kommentarer, oppslag eller debattinnlegg relatert til ByÅr. I april ble også en egen internettside opprettet som skulle være både en informativ og en interaktiv side, men der den interaktive diskusjonsdelen ikke fungerte spesielt godt. Samme vår gjennomførte ByÅr også gruppeintervjuer med totalt 50 personer fra næringsliv, kultur og offentlig sektor. ByÅrs sluttrapport sier om gruppeintervjuene at: *'Kunnskap og kompetanse ble delt og bygget sammen, mange ideer, synspunkter og perspektiver er kommet fram, ikke bare av noen få, men av en lang rekke personer.'* (Sluttrapport, ByÅr, s. 59). Aktiviteten bidro både til innhenting, deling og utvikling av kunnskap. ByÅrs sluttrapport siterer intervjuene, men intervjuene synes ellers å være lite kjent for planleggere og politikere.

Høsten 2005 intensiverte ByÅr-utvalget gjennomføringen av ulike aktiviteter. Byvandring hadde allerede blitt arrangert i mai, med 200 oppmøtte, dette ble påfulgt av nye byvandring på høsten. Her ble byens borgere invitert med på utforskninger av byen med fokus på bl.a. byrom og byreparasjon. I byvandringene plasserte en "hvite flagg" *'ved alle kvaliteter som oppdages. Hvite flagg signaliserer både "På grensen til Overgivelse" og en åpenhet for en ny forståelse.'* (Plattform, BOK1, s. 1f). "Hvite flagg" gir også indikasjon på et sentralt verktøy for ByÅr, nemlig bruken av metaforer og andre troper som middel for å utvikle alternative forståelser, noe som er drøftet av Nyseth (2011).

I tillegg til byvandring, ble det også arrangert ulike seminarer. Blant annet ble det daværende Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforsknings tradisjonsrike *Høstseminar*

arrangert i et samarbeid med ByÅr-utvalget, 27. og 28. oktober. Seminaret som samlet både forskere, praktikere og studenter, var godt besøkt, blant annet var planutvalget og Byutviklingsstaben til stede. Her ble særlig styring- og gjennomføringsstrategier drøftet, med forelesere fra hele landet (Nordlys, 16.09. 2005). Fagseminarer med planleggere, politikere og næringsliv ble også gjennomført, om bl.a. sentrums rolle og om gjennomføringsstrategier. I tillegg ble to større folkemøter arrangert. I følge sluttrapporten samlet seminarer og folkemøter til sammen cirka 500 personer. Folkemøtene og seminarene, sammen med intervjuer og “bøker” utgjorde i følge ByÅr-lederen selv grunnlaget for sluttrapporten deres.

Samtidig med Høstseminaret åpnet også det som kanskje har blitt stående igjen som symbolet på Byutviklingens År, nemlig utstillingen *Tromsø X-files*. Utstillingen bestod blant annet av en bymodell i skala 1:1000 hvor de fremtidige prosjekter i byen ble utstilt – det som til da i følge ByÅr var de “ukjente filene” for det fremtidige Tromsø. De ulike prosjektmodellene ble hentet fra utviklere og arkitekter. Halvannen måned før utstillingen åpnet, manet ByÅr-utvalget utbyggerne til å ‘*være mer enn positive*’ og at dette var ‘*en utfordring også for utbyggerne til å tenke spektakulært, oppfinnsomt og vakkert*’ (Bladet Tromsø, 14.09. 2005). Utstillingen samlet over 100 store og små prosjekter (jf. Nordlys, 25.10. 2005). ByÅr-utvalget innhentet en egen kurator samt enda en støttespiller til arbeidet med X-files. Der utbyggere ikke ville vise frem sine prosjekter, ble områdene på modellen markert med røde kryss. Utstillingens kvalitet lå i at den samlet enkeltprosjektene og muliggjorde en anskueliggjøring av deres helhetlige konsekvenser. Til Nordlys (16.09. 2005) uttalte utvalgets nestleder at:

‘Med denne satsingen tror jeg vi kan få fram stemmene til de som aldri skriver leserbrev eller kommer med høringsuttalelser. Folk får en forståelse av hvordan byen kan bli seende ut om prosjektet blir realisert.’

Utstillingen varte i 10 uker og det ble antatt at omtrent 2400 personer var innom. Sluttrapporten karakteriserer utstillingen som ‘*et gjennombrudd og en øvelse i åpenhet*’ og som et ‘*framtidssarkiv*’ og konkluderer med:

‘[...]det at byens endring, før utstillingen stort sett besto av “ukjente faktorer” for den større offentlighet, har utstillingen virkelig gjort noe med. Den har skapt en vilje til å stille ut, til å studere, til å se og å bli informert og til å formulere seg.’

Det var også planlagt aktiviteter og hendelser som det ikke ble noe av. Blant annet en workshop med lokale, nasjonale og internasjonale kapasiteter for å undersøke temaet “Byen og Sundet”. Plattformen antydte også et seminar med nasjonal og internasjonale plankapasiteter som skulle gjennomføre kritikk av sentrumsplanen. At disse aktivitetene utgikk, må relateres til ByÅrs finansieringsproblemer. Politikerne ble også invitert til å bidra med tekster i en “Politikernes Bok”, som heller ikke så dagens lys. Et annet prosjekt som ble av mindre omfang enn opprinnelig planlagt var “Tromsø Park(laboratorium)” som skulle sette søkelys på *‘planleggingen og gjennomføringen av et genuint og aktivt parkkonsept’* (Plattform, BOK1, s. 3). Det ble gjennomført i en “miniutgave” med et større avisoppslag (Nordlys 01.10. 2005) med ByÅr-medlemmer og kommunale landskapsarkitekter.

Alle informantene er enig om at imponerende mye ble gjennomført i denne perioden, selv om det er forskjellige vurderinger av det som ble gjort. Alle hendelsene og aktivitetene synliggjør et utvalg som søkte å ta sitt mandat og løfter om at “alle skal bli hørt” på alvor. Det var flere intensjoner med aktivitetene. For det første dreide det seg om å *‘etablere en plattform eller et kunnskapsgrunnlag som skal være basis for den videre byutviklingen’* (Bladet Tromsø, 11.11. 05). Altså en dialog med “byen” som skulle bidra til nye perspektiver og et nytt og bredere kunnskapsgrunnlag for sentrumsplanen. For det andre å *‘få debatten ut i det offentlige rom’* (ibid.). For det tredje kan dette sees som en synliggjøring av alternative metoder som kunne skape presedens for kommunale planpraksiser senere (jf. Appadurai, 2001).

6.4 Åpen, strategisk planlegging: den kritisk-alternative diskurs

6.4.1 Introduksjon

Da ByÅr ble avsluttet ble en lengre sluttrapport levert planutvalget. I denne redegjorde ByÅr-utvalget for sine alternative ideer, konsepter og storylines og flere konkrete handlingsanbefalinger for fremtidig byutviklingspraksis. Sammen med analysen av argumentative strategier i etableringsfasen og ByÅrs ulike aktiviteter, utgjør dokumentet grunnlaget for skisseringen av den kritisk-alternative diskursen. Her undersøkes ideer, kategorier, forestillinger og konsepter som konstituerer verdensanskuelse, posisjoneringer og problem-løsningskonfigurasjon. Analysen skisserer det som er identifisert som ulike *elementer* organisert etter *kontekst, formål, problem, løsning*. Elementene får sin mening gjennom interne bestanddeler og relasjonen til hverandre (jf. kapittel 3 og Carstensen, 2011).

6.4.2 Kontekst: Interurban konkurranse. Mål: Attraktiv by

Innledningen i ByÅrs sluttrapport skisserer opp en *global kontekst* for Tromsøs byutvikling – som en må orientere seg i og handle på bakgrunn av. Etter en kort introduksjon posisjoneres den bredere kontekst under tittelen *‘utfordringer og problemstillinger’*:

‘I den økte globale konkurransesituasjon mellom regioner for å tiltrekke seg næringsvirksomhet og investeringer, er storbyenes rolle som drivkraft essensiell. Regioner som mangler sterke byer vil på sikt tape i den globale kampen om investeringer og befolkningstilvekst, og etter hvert forvitte.’ (Sluttrapport, ByÅr, s. 6).

Utsagnet anskueliggjør det første element i diskursen, nemlig en posisjonering av Tromsø i en global kontekst av interurban konkurranse. Posisjoneringen etablerer en forståelse av Tromsø i en urban markedsekvivalent sammenheng hvor en konkurrerer med andre byer om å tiltrekke seg investeringer og befolkning. Det posisjoneres som en global kamp der taperne vil forvitte. Dette er i tråd med sentrale utspill i både BOK1 og Kronikkens Bok, av den typen som blant annet kommer frem i enkelte av de utspillene jeg har kalt KIKK-utspill.

I den grad etablert byplanpraksis hadde posisjonert Tromsø i en global kontekst, var det relatert til byens ansvar for lokale utslippsreduksjoner i en situasjon med globale miljøkriser (jf. bærekraftsdiskursen). Ideer om interurban konkurranse (jf. Harvey, 1989) er imidlertid ikke ukjent i norsk sammenheng. Det henger sammen med det regionalpolitiske skifte fra allokering- til utviklingsregimer fra 1980-tallet av. Konsekvensen av skiftet var overgangen fra nasjonalt ansvar for regional fordeling, til at den enkelte region og by fikk ansvar for egen utvikling (Se kapittel 2 og jf. Bukve, et al., 2004, s. 103ff). At denne terminologien var mindre tilstedeværende i etablert byplanpraksis i Tromsø, kan sees i sammenheng med at denne var mer opptatt av veksthåndtering enn av vekstøkning. ByÅr fremhevet derimot at

‘Selv om Tromsø er i vekst, befinner den seg likevel i en konkurransesituasjon, og må i likhet med andre byer, rette fokuset mot å utnytte de drivkreftene og mulighetene som finnes.’ (Sluttrapport, ByÅr, s. 6).

Byplanleggingen måtte i en konkurransebasert situasjon utnytte drivkrefter og muligheter, med formål om å *‘[...] tilby eksisterende og ikke minst de ufødte (de spirende) næringer gode*

etablerings- og vekstvilkår. *Byens attraktivitet som helhet er utslagsgivende for at en by skal lykkes med dette.* (ibid.). Byutviklingens formål ble derfor å skape en attraktiv by for næring og befolkning. Her erkjennes sentrums rolle som *'kraftkjerne og ansikt utad'* og som en viktig *'arena for næringsliv og potensielle investorer og for de som har sitt virke og bor i byen'* (ibid.). Dette er utsagn med en viss affinitet med den eksisterende urbanismediskursen, men det er også en avsentralisering av bærekraftsdiskursens posisjon. Affiniteten til den institusjonaliserte urbanismediskursen var også begrenset i det ByÅrs utsagn hadde implikasjoner om en mer aktiv og et bredere fokus på å *tiltrekke* seg programmer, investorer og befolkning. Den institusjonaliserte urbanismeposisjonen var i større grad opptatt av å *tilrettelegge* for kanalisering av programmer inn i sentrumskjernen. Interurban konkurranse og byens attraktivitet kan anses å være to ideer med sentral plass i diskursen i det de foregir kontekstposisjoner og formålelementer. Figur 6-1 illustrerer dette.

Figur 6-1 Kontekst- og formålelementet i ByÅrs diskurs



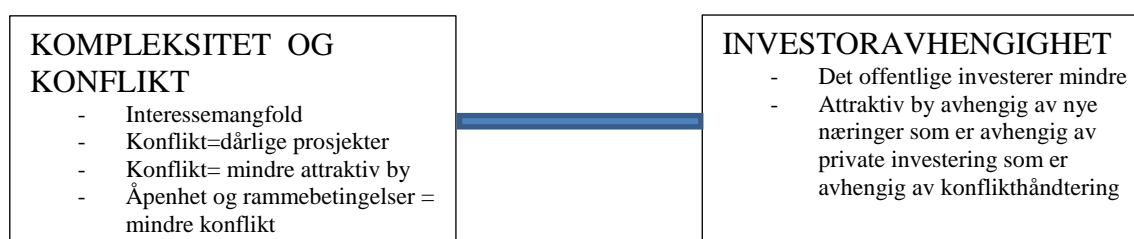
6.4.3 Lokal kontekst og praksis: Kompleksitet, konflikt og investoravhengighet

Tett relatert til disse elementene, definerte ByÅr-utvalget den *lokale konteksten* både som problem, men også mulighet. Det ble fremhevet at Tromsø var en by i vekst og kjennetegnet av *'høy kompleksitet'* med et mangfold som medførte økt konfliktpotensial (ibid.). Konfliktene ble ansett som en trussel mot den attraktive by, i det de bidro til uforutsigbarhet og dårlige beslutninger. I sluttrapporten (ibid., s. 6) kritiseres etablert praksis for å være fanget i en sak-til-sak-basert byutvikling hvis konsekvenser var konflikter, uforutsigbarhet, dårlige prosjekter samt manglende fremtidsvisjoner og åpenhet:

'Kompleksiteten og konfliktene må håndteres for å gi nødvendig forutsigbarhet og økt sikkerhet for at de beslutninger som fattes, er de riktige – også på lang sikt. Det gjelder å skape gode og forutsigbare rammebetingelser for veksten, samtidig som man evner å styre utviklingen etter overordnede mål og visjoner for framtidsbyen Tromsø.'

Videre fremhevet ByÅr at boliger hadde fått dominere i sentrumsplanleggingen, til fordel for særlig næringsprogrammer. ByÅr posisjonerte byens utvikling som *avhengig av private aktører*, hvor utfordringen lå i å gjøre sentrum interessant for andre typer funksjoner og programmer: *‘Det offentlige vil ikke ha samme høye investeringsgrad som før. De private investorene – også utenbys kapital – blir derfor avgjørende for om Tromsø kan vokse innen nye næringer’* (ibid.). Derfor måtte byutviklingen etablere en interesse blant disse til å utvikle nye prosjekter som kunne attrahere nye innbyggere og næring, samtidig som konflikter måtte løses. Elementene er illustrert i figur 6-2:

Figur 6-2 Elementer i diskursens problemforståelse

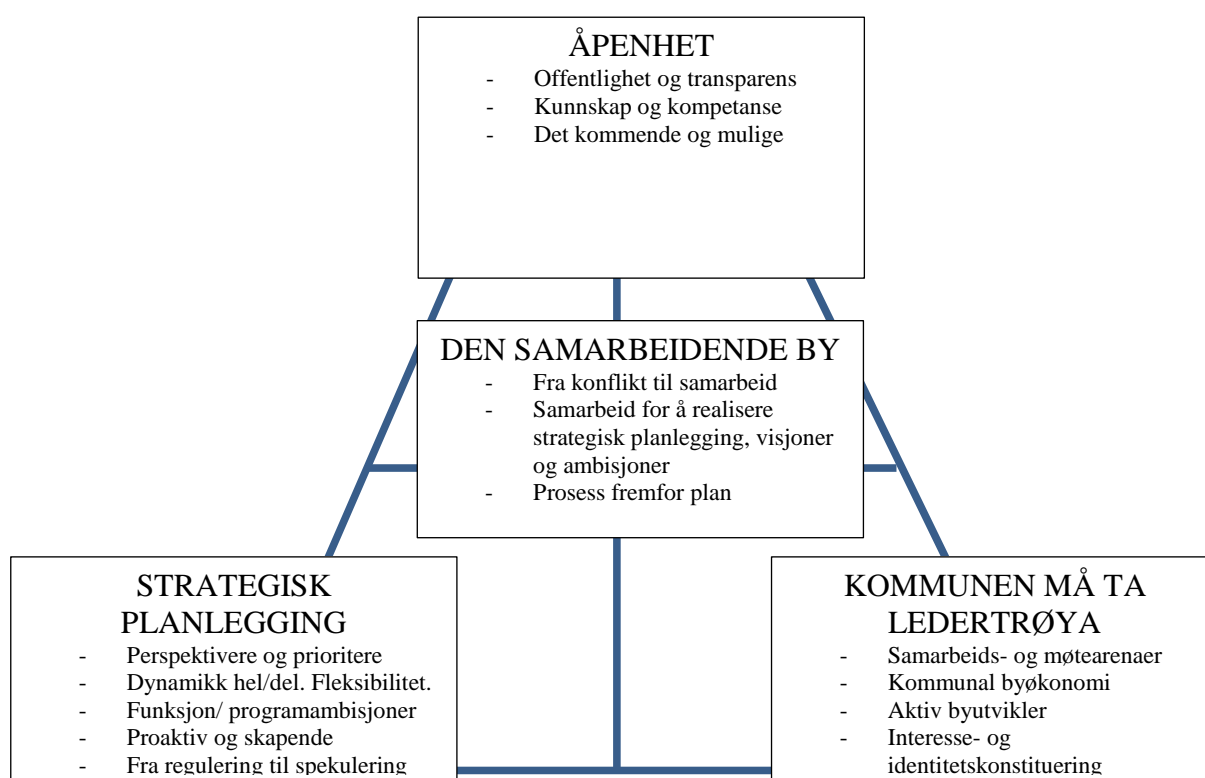


6.4.4 Løsning: Den samarbeidende byen, åpenhet, strategi, ledertrøye

Sammenkoblingen mellom lokal og global kontekst – og byutviklingens formål, konstituerte en ny ramme for planpolicy, -metodikk og problemløsninger. Koblingen bidro til en alternativ diskursiv lukning (jf. Hajer, 1995, s. 62), som utgjorde utgangspunktet for både kritikk og alternative løsninger. Den etablerte byplanpraksis var orientert mot en problemformulering som spurte hvordan en kunne *etablere en fortettet sentrumsutvikling som også håndterte interessekonflikter rundt utvikling og vern*. ByÅrs problemformulering kan oppsummeres til: *hvordan utnytte byens muligheter og potensialer til å bli en attraktiv by?* At denne problemformuleringen synes å være noe mindre konkret enn etablert praksis' problemformulering, må sees i sammenheng med flere momenter. For det første pba vesensforskjeller i praksisene (jf. Hajer, 1995). Etablert praksis kunne utvikle, konkretisere og spesifisere sin problemforståelse over tid, mens ByÅr virket i et kortere tidsrom i en mer ustabil situasjon. For det andre fordi ByÅrs problemforståelse her er formulert kun pba av deres kobling av ulike kontekst-elementer. En ytterligere konkretisering og diskursiv lukning skjer gjennom koblingen av kontekst-elementer og løsnings-elementer (som også etablerer en problemlukning).

ByÅr-utvalgets løsninger, deres alternativ, var organisert rundt fire slike hovedelementer, som til sammen utgjør følgende hovedfortelling for en alternativ byplanleggingspraksis: Tromsø må bli *den samarbeidende byen* hvor byutviklingen skjer i *åpenhet*, basert på en *strategisk og spekulativ planlegging*, med *kommunen i ledertrøya* (se figur 6-3). De fire elementene kan karakteriseres som storylines (Hajer, 1999, 2009). De er fortettede utsagn om sosial virkelighet som reduserer kompleksitet og muliggjør diskursiv- og problemlukning. De kobler sammen ulik kunnskap, etablerer nye posisjoneringer og muliggjør på grunn av sin kompleksitetsreducerende og mange-fortolkbare egenskaper etablering av diskurskoalisjoner.

Figur 6-3 Alternativ løsningskonfigurasjon



Åpenhet: Ideer, metoder og aktiviteter

Åpenhet som element fremstår i ByÅrs diskurs som en hovedstoryline, noe som må sees i sammenheng med at brorparten av deres aktiviteter konstitueres av elementet. 'Åpenhet' etablerer mål, løsning og metodikk. Av den grunn er det relevant med en eksersis i termen.

Åpenhet er et ord som generelt etablerer utelukkende positive konnotasjoner, spesielt innenfor planlegging, både som forskningsfelt og konkret praksis. I sin gjennomgang av norsk kommunal planlegging fra 1965 og frem til i dag har Kleven (2011, s. 369) identifisert fem storylines for norsk kommuneplanlegging. En av disse er at *'Planleggingen skal sikre*

åpenhet, informasjon og deltakelse' (ibid., min utheving). Åpenhet relateres hos Kleven til offentlighets- og deltagelsesaspekter ved norsk planpraksis. Som begrep betraktet gir "åpenhet" også assosiasjoner til transparens og argumentenes makt. Slik kan det relateres til den Habermas-inspirerte planteoretiske diskurs, som mer eller mindre direkte har hatt innflytelse over idealer i norsk planlegging. Åpenhet står i motsetning til det skjulte, det lukkede og ekskluderende, det uoppriktige. Som romlig konsept er det motsatsen til barrierer og hindringer. Som holdning impliserer det lydhørhet og mottagelighet, men kan og assosieres med oppriktighet, redelighet og likefrem oppførsel. I en diskursteoretisk forståelse er åpenhet relatert til det kontingente: En *åpen* situasjon er en usikker situasjon hvor etablerte kategorier har mistet kraft og muliggjort nye og alternative forståelsesformer²⁷.

I ByÅrs aktivisering av '*åpenhet*' kan de fleste av disse konnotasjoner og betydningsinnhold identifiseres, om enn med ulik vektlegging. '*Åpenhet*' er i seg selv etablert på bakgrunn av i alle fall to interne elementer, i tillegg til at det rommer en tredje assosiasjon, slik jeg leser det. For det første er det tale om åpenhet som metode for kunnskaps- og kompetansebygging, for det andre som ideer og metoder relatert til offentlighet og transparens. I praksis er disse tett sammenvevede, men jeg vil argumentere for at de konstituerer ulike metodikker til ulike formål. For det tredje kan det også identifiseres en betydning i koblingen mellom '*åpenhet*' og '*strategisk/spekulativ planlegging*' hvor det åpne forstås i betydningen som det kontingente.

Som kunnskaps- og kompetanselement ble '*åpenhet*' knyttet til spørsmålet om en bredere kunnskaps- og kompetansebasis for en attraktiv byutvikling, i lys av global interurban konkurranse og den lokale kompleksitet. Slik konstitueres en særegen åpenhetsmetodikk:

'Byen sitter på en unik og bred kompetanse innen en rekke områder, det være seg innen innovative næringer, dyktige og nyskapende forskningsmiljøer, kultur og kunst. Miljøene i forskningsparken og ved universitetet, samt de kreative miljøene er ubrukte ressurser i målsettingen om å drive byplanlegging fundert på kunnskap, dokumentasjon, framtidforskning og kreative krefter.' (Sluttrapport, ByÅr, s. 6).

Rent konkret manifesterte dette seg i ByÅrs aktiviteter, slik som gruppeintervjuene, seminarene og kronikkskrivingen, ut fra en tese om at:

²⁷ Se Norsk Riksmålsordbok og Norske synonymers beskrivelse av Åpenhet.

‘Høyere bevissthet rundt byspørsmål øker oppmerksomheten rundt mulighetene og styrken byen har. Dette øker igjen bykompetansen og minsker faren for å gjennomføre prosjekter som har uheldige konsekvenser og reduserer framtidige muligheter. Økt bykompetanse kan også sikre at de prosjektene som virkelig er gode, vinner fram.’ (Sluttrapport Byutviklingens År, s. 6).

Derfor er *‘[...] En avgjørende forutsetning for å lykkes [med] god byutvikling, er at det skapes arenaer for samarbeid der kunnskap, kompetanse og et bredt spekter av aktører deltar.’* (ibid.). Slik gis *‘åpenhet’* betydning som en metode for en mer attraktiv byutvikling. Både i det at det muliggjør samarbeid mellom “gode krefter” samt en bredere kunnskaps- og kompetansebasis for sentrums- og byutviklingen, som gjør at “de gode” prosjektene vinner frem. I den forstand skal planleggingen åpnes for de som har kunnskap og kompetanse som er relevant for planleggingen. For ByÅr kan de “kompetente” i prinsippet være hvem som helst. Imidlertid er det gjennomgående at det først og fremst var aktører innen forskning/akademia, kreative og kulturelle miljø eller det “innovative” næringslivet en refererte til. Derfor innebar *‘åpenhet’* i denne betydning en åpning av planprosesser for flere aktører enn tidligere, samtidig som koblingen mellom elementer som *‘åpenhet’*, *‘interurban konkurranse’*, *‘kompetanse og kunnskap’*, *‘attrahering av næringsliv’* konstituerte en metodikk og betraktningsform som først og fremst inkluderte byens “KIKK-segment”.

Samtidig ble *‘åpenhet’* også koblet til ideer om *offentlighet* og *transparens*. En slik kobling konstituerer *‘åpenhet’* som et demokratisk offentlighetskonsept. Her ble det ansett å være en demokratisk kvalitet og ressurs i seg selv for befolkningen å bli kjent med både den samtidige og den fremtidige byen, og å være i stand til å diskutere den (Sluttrapport, ByÅr, s. 66). I en slik betydning ble ByÅr en *‘åpen invitasjon til å utforske egen by’* (Kronikkenes Bok, s. 4). Denne konseptualiseringen av *‘åpenhet’* var mest eksplisitt i kronikker, avisuttalelser og i offentligheten, mens den var mer sporadisk og implisitt synliggjort i selve plattformen og sluttrapporten til ByÅr. Et eksempel var da et ByÅr-medlem på et debattmøte i mai 2010 uttalte at ByÅr var *‘et gigantisk demokratisk eksperiment’* hvor konseptet demokratisk planlegging *‘fikk ny mening’*. Dette var relatert til at byen *“kokte”* og at det var *‘noe som pågikk hele tiden’* (sitert fra egne observasjonsnotater).

Denne forskjellen i hvor de ulike konseptualiseringer ble ytret kunne underbygget en hypotese om at offentlighetskoblingen var en retorisk legitimeringsstrategi for kompetansekoblingen.

En undersøkelse av de konkrete deltagelsesaktivitetene til ByÅr undergraver imidlertid en slik hypotese. Begge 'åpenhets'-konseptualiseringene konstituerer ulike aktiviteter og metoder og var således like viktig for ByÅr. Som storyline betraktet, tar 'åpenhet' således ikke bare rent retorisk, men også kognitivt og praktisk opp i seg begge betydningene av 'åpenhet'. Mer konkret var BOK1, Kronikkens Bok, seminarer og intervjuer aktiviteter konstituert av åpenhet som kunnskapsmetode. Disse aktivitetene var basert på en snevrere aktørinkludering enn folkemøtene, byvandringene og Tromsø X-files, som ble konstituert av åpenhet som offentlighetsmetode basert på en bred og reelt åpen inkludering av aktører.

Det må understrekes at denne todelingen av 'åpenhet' først gjøres eksplisitt av undertegnede, basert på en analyse av utsagn og aktiviteter. ByÅr-utvalget ytret ikke en slik distinksjon, men koblet de ulike betydningene sammen gjennom utsagn som prediket mer 'åpenhet'. Slik ble metoder, begrunnelser og aktøridentifisering relatert til de ulike åpenhetskonseptualiseringene, konflatert i konkrete ytringer. En sa 'åpenhet' uten nærmere spesifisering, distinksjoner eller forklaring. Dette er også et sentralt trekk ved storylines: komplekse fortellinger og ideer oppsummeres i kondenserte utsagn (Hajer, 2009, s. 61). Det var heller ikke vanntette skott mellom disse to konseptualiseringene i praksis. Byvandring og X-files muliggjorde kunnskapsbaserte ytringer, mens gruppeintervjuer og seminar bidro til (noens) inkludering. Kronikkskriving har også tydelige offentlighetselementer i seg.

Kunnskapsmetodikken slik den er utført i seminarer, artikler og gruppeintervjuer etablerte ikke bare et annet deltagergrunnlag, men også et mer direkte og materialisert bidrag. Det er fordi deltagelsen var begrenset, bidragene dokumentert i tekst og det var tettere kobling til beslutningstagere, da disse også deltok i disse aktivitetene. *Offentlighetsmetodikken* var ikke-avgrenset deltagelse som foregikk i åpne settinger med offentlige invitasjoner for alle. Formålet var å se og utforske samtidig og fremtidig by gjennom modell eller byvandring. I så måte er det tale om nærmest en flanørdeltagelse som ikke i første omgang hadde samme potensial til aktive og direkte bidrag: 'Byutviklingens År har gitt byen en åpenhetslinje som ikke tidligere har eksistert. Spesielt har byens befolkning fått "se" Tromsøs framtid gjennom **guiding** i byutstillingen x-files' (ibid., s. 58f, min utheving). Det ligger noe passivt i å bli guidet og få se. Slike settinger vil også være uttrykk for mer spontane og kortfattede betraktninger. Hva angår byvandringene og X-files, var det også begrenset hva den enkelte kunne ytre og hvilket mottagerapparat som kunne ta med innspill videre.

I denne analysen ligger ingen normativ hierarkisering av de ulike aktivitetene. Det er kun en konstatering av at vi har å gjøre med ulike innfallsvinkler som konstituerer ulike metoder og aktiviteter, forent under samme begrep. Det er påpekt at byvandring og X-files i større grad la til rette for ytringer fra folk som ikke torde eller ville ta ordet på folkemøter, og slik hadde en inkluderende dimensjon (Nyseth, 2011). Dessuten vil for eksempel offentlighetsmetodikken kunne øke kunnskapsnivå og bemyndige folk til å delta mer i byutviklingen.

En i tekstene mindre eksplisitt betydningsdannelse av 'åpenhet' kan også påpekes. Det er en forståelse relatert til det kontingente. I de tidlige tekstene kom det til uttrykk i ytringer som fremhevet at byen måtte undersøkes og oppdages på nytt. Her er åpenhet et trekk ved situasjonen som sådan, som måtte utnyttes og holdes ved like gjennom time-outen. ByÅr var her en: *'åpen invitasjon til å gå på felles oppdagelsesferd i egen by. Gjennom Byutviklingens År skal vi undersøke byen på nytt, se inn i framtidens by og skape bilder og begreper om hva den skal være'* (Kronikkens Bok, s. 1). Det ble fremhevet at *'Byen er tydeligvis forberedt på å redefinere seg selv.'* (BOK1, plattform, s. 1). Videre sa plattformen (s. 8) at Time-out og ByÅr var *'et et brudd med noe, et initiativ for å nyoppdage byens muligheter for å få alle gode krefter til å samarbeide, til å ville noe, til å ta ansvar – til å oppfinne Det Nye Tromsø.'*

Dette er utsagn som indikerer at ByÅr var et forsøk på å stabilisere destabiliteten etablert av den dislokatoriske krisen. Situasjonen ble posisjonert som en mulighet til å overkomme tidligere posisjoner gjennom å skape ny mening om byen og byens fremtid. En slik form for åpenhetstenkning er også tilstede i sluttrapporten. Der fremtrer det i koblingen mellom det åpne og det strategiske, hvor det ble argumentert for at planleggingen måtte holde fremtiden åpen, ikke lukke den inn i en for detaljert og regulert planlegging.

'Åpenhet' som sådan, synliggjorde en mangel ved eksisterende planleggingspraksis. Det antydes at den manglende evnen til å utvikle en sentrumsplan som var passende, samt alle konflikter og mindre heldige prosjekter, hadde sin bakgrunn i manglende åpenhet: *'Mye energi og ressurser har gått tapt. Prosessene har vært for lukka, dialogene i åpenhet har manglet og resultatene har uteblitt'* (ibid., s. 59). Åpenhet var veien å gå for å håndtere lokal kompleksitet og konflikt, samt global interurban konkurranse i utviklingen av Tromsø som en attraktiv by. Åpenhet bidro dermed med til en ytterligere diskursiv lukning, samt problemlukning. Problemet var lukkede prosesser, snevert kunnskapsgrunnlag og konflikter – og løsningen åpenhet.

Strategisk planlegging: Dynamisk, skapende og spekulativ planlegging

Diskursanalytiske posisjoner er ikke særlig opptatt av å kvantifisere ord, det er deres relasjon, betydning og den praksis de ytres i som er interessant. Samtidig er det ikke helt uinteressant å se at “strategisk”, enten koblet til planlegging, prosjekt, tenkning eller rolle, er nevnt 35 ganger i den 68 sider lange sluttrapporten (åpenhet er nevnt 25 ganger). Altså gjennomsnittlig på annenhver side. Det indikerer at ‘*strategisk planlegging*’ er et sentralt element.

‘*Strategisk planlegging*’ som diskursivt element konstituerer en kritikk av etablert planpraksis, hvor ByÅr-utvalget hevdet at: ‘*Kommunen mangler systemer og organisering som kan ivareta og drive overordnet strategisk planlegging på en troverdig og god måte.*’ (Sluttrapport, ByÅr, s. 1). ‘*Strategisk planlegging*’ ble gitt betydning som en mer dynamisk og ambisiøs tilnærming til å planlegge og handle i byen på, basert på strategiske visjoner. Sentrumsplanen ble i en slik sammenheng forstått som å være for statisk, for detaljerende og med et for fragmentert blikk på byen: ‘*[...]planens bestemmelser og retningslinjer inneholder for mange intensjoner som prøver “å fange” alt*’ (ibid.). Her ble det hevdet at planens detaljeringsgrad lå på reguleringsplannivå. ByÅr argumenterte for at det måtte være ‘*[...]rom for uforutsette etableringer og uforutsette lokaliseringer.*’ (ibid.). Dette fordi ‘*faktoren av “det ukjente” vil alltid være tilstede i det å planlegge byen, både som framtidsposisjon og som utrygghet fra utvikler sin side i en konkurransesituasjon.*’ (ibid., s. 14).

Skulle “gode prosjekter” og en mer attraktiv byutvikling bli realisert, trengtes en mer perspektiverende, dynamisk og proaktiv planlegging. I dette ligger en bredere tilnærming til planen enn hva det fysisk-morfologiske som lå til grunn for Byutviklings arbeid kunne innfri. En måtte ha ambisjoner også hva angikk funksjon og program:

’Mens planen er overtydelig på forhold rundt det morfologiske, er planen helt uten føringer på det programmatisk i store områder. Bortimot hele sentrum er skravert med innslag av boliger i kombinasjon med næring. En sentrumsplan må reflektere en holdning til funksjon og styre sentrum programmatisk. Planen er altså ikke tydelig nok i forhold til hva sentrum skal legge til rette for, hvilke potensialer som skal utnyttes, [eller] framtidige programmer.’ (ibid., s. 62).

Etablert praksis var forankret i det som kan karakteriseres som en *regulativ planforståelse*. En slik planforståelse søker å etablere regler for å vurdere og tilrettelegge for prosjekter. ByÅr-

utvalget søkte å erstatte dette med en *strategisk planforståelse* hvis verktøy er å utvikle strategier, visjoner og gi steder nye betydninger, som utgjør grunnlaget for konkrete prosjekter. En konsekvens av dette var en nedbryting av distinksjonen plan-gjennomføring og en ny planmetodikk som etablerer en *'andvendbar, skapende og ambisiøs helhetstenkning som må erstatte den fragmenterte virkelighetsoppfatningen som sentrumsplanen forfekter.'* (ibid., s. 20). Den "fragmenterte virkelighetsoppfatning" henviser til sentrumsplanens inndeling i historiske- og omdanningsområder. ByÅr argumenterte for at en fleksibel og åpen fremtidsholdning, betinget overordnede strategier og perspektiver koblet til en mer dynamisk forståelse av byen som helhet og mulighet til dypdykk i byens deler. Byens deler måtte ikke forstås som faste kategorier, men gjennom mer dynamiske og fleksible kategoriseringer.

Konkret fikk dette uttrykk i en ny planmodell for sentrum, samt etableringen av en ny planmetodikk. Planmodellen delte sentrum i tre: *Sjøen og sundet, Kjernen og Baklandskapet*. Dette ble posisjonert som en mer historisk inndeling av Tromsø, som et diagram som er *'en relevant og historisk bærende forståelse av helheten i Tromsø sentrum'* (ibid.). Modellen er ment å åpne opp *'[...] for en beskrivelse av byen som kan gi form og innhold til bygningsmessige ambisjoner som er lette å oppfatte, og interessante å utvikle.'* (ibid., s. 18).

I forlengelsen av dette innførte ByÅr en ny metodikk, som de kalte *søkelysmetodikken*. En stor del av sluttrapporten består i analyser av slike søkelys i ulike deler av byen. Søkelysmetodikken var ment å være fleksibel og dynamisk i det søkelys kan slås sammen, endres, deles opp etter hvert som behovet oppstår, med samtidig vekt på overordnede strategier. Rapporten presenterte 21 søkelys som kunne erstatte den låste kategoriseringen i planutkastet. Her drøftes enkeltområders forandringspotensial, områdenes forhold til hverandre og den overordnede modellen. Søkelystenkningens imperativ var å erfare byen fenomenologisk og å tenke ut nye betydninger og fremtider for områder. Søkelysmetodikken har således klare affiniteter med *spill-metodikken* (jf. kapittel 5). Som undersøkelsesobjekt var også de sosio-kulturelle-økonomiske praksiser og ikke bare morfologiske og fysiske aspekter. Søkelysmetodikken var et ledd i en strategisk planlegging hvis formål nettopp var å *'framprovosere en form for planlegging og en tilnærming til det å bygge og investere i byen som noe som kan og bør skape forventning.'* (ibid., s. 14). I så måte ble det viktig å:

'[...] forsøke og etablere en felles forståelsesmodell for grunntrekkene i en slik byambisjon. Helt grunnleggende vil det si at man må planlegge, ha med planleggere å

gjøre og være organisert på en slik måte at man er villig til å gå aktivt og dypt ned i byen man har foran seg – både som nåværende skikkelse, som modell og som tenkt virkelighet.’ (ibid., s.14).

En slående one-liner i denne sammenhengen, var at områdeutvikling skulle *‘spekuleres fram, ikke reguleres fram’* (Sluttrapport, ByÅr, s. 34f). Å spekulere fremfor å regulere, fungerer som en kondensert måte å uttrykke vesensforskjell mellom gammel og ny tilnærming. Det spekulative kan her assosieres med en mer aktivt grublende, reflekterende tilnærming til byen som også har konnotasjoner i å reflektere rundt ikke bare det som er, men også det en ikke vet om og det som kan komme (“det kan en bare spekulere i”). Det *‘spekulative’* har også en klar kobling til *‘åpenhet’* i sistnevntes tredje betydning. Mer enn å forholde seg til det nåtidige, som den regulative tilnærmingen presumptivt gjorde, forholder det spekulative seg til en *åpen* fremtid, hvor det er mulig å spekulere i ulike fremtidige muligheter. Det spekulative impliserer noe mer aktivt og søkende enn det regulative, i det det innebærer å aktivt tenke frem, og skape, nye betydninger, muligheter og prosjekter for og i et område. Det regulative, derimot, fokuserer på å etablere regler – arealbrukskategorier, bestemmelser og retningslinjer – for vurdering og saksbehandling av eventuelle prosjekter andre søker å realisere.

Det spekulative er således konstituert i koblingen mellom det strategiske og det åpne, som en metode for å reflektere over det som er og det som kan komme. Det handler om å gå fra samtidig *‘registrering’* til å utnytte det åpne gjennom å *‘oppdage, oppfinne og utvikle’* (ibid., s. 37) nåtidige og fremtidige muligheter. Dette vil *‘innebære en helt nødvendig drøftelse av det nye, det vi ikke kjenner som noe vi må åpne for – altså eksperimentet’* (ibid., s. 52). Den åpne, strategiske og spekulative planleggingen posisjoneres som meningsskapende fremfor registrerende, aktivt utviklende fremfor passivt regulerende, helhetlig og dynamisk fremfor fragmentert og statisk. Fokus rettes mot ideer og programmer og en nedbrytning av distinksjonen plan-gjennomføring. For eksempel kom dette til uttrykk i Søkelys Indre Havn: *‘Høyde, tetthet og innhold slik sentrumsplanen nå beskriver framtiden gjennom, må i en endret rollediskusjon erstattes av attraksjon, eksperiment og samarbeid.’* (ibid., s. 28).

Dette innebar et radikalt skifte i forståelsen av planleggingens vesen og mulighetsbetingelser. Det var et skifte fra et planverktøy hvor høyde, tetthet og innhold reguleres, til en vektlegging av prosess, eksperiment og samarbeid hvor attraksjon etableres. ByÅr-utvalget var lite interessert i å diskutere høyde og tetthet, foruten generelle betraktninger som ikke hadde

særlige implikasjoner for planens bestemmelser. Dette handlet ikke nødvendigvis om en strategisk avveielse om å unngå konfliktfylt tematikk, men like mye med forståelsen av hva som var relevant å diskutere for sentrumsutvikling og planlegging på et sentrumsplannivå.

Oppsummert impliserer *'strategisk planlegging'* en utvidelse av perspektiv fra det fysiske, til også å se på sosiale, økonomiske og kulturelle praksiser og ha ambisjoner både på program og utforming. Det er tale om strategiske prioriteringer og om en dynamisk forståelse av samspillet mellom helhet og deler. Videre impliserer det en nedbrytning av plan-gjennomføringsdistinksjoner ved at planleggingen også bidrar i aktivering og gjennomføring av prosjekt. Dette står i motsats til fysisk orientert, regulativ planlegging, som ByÅr mente etablert praksis representerte, som vektlegger planen som regelkonstituerende forberedning til saksbehandling av prosjekter. I kontrast er den strategisk-spekulative planleggingen proaktiv og handlende. Det innebærer en prosessvektlegging hvor en presumptivt mer ambisiøs holdning til sentrums rolle, funksjoner og program både analytisk og målmessig kommer til uttrykk. Mulighetsbetingelsen for slik planlegging etableres av det neste kjerne-elementet.

Kommunen må ta ledertrøya

“Kommunen må ta ledertrøya”, ble ofte ytret av ByÅr-utvalget. Utsagnet er et imperativ om en mer aktiv og styrende kommune, som handler ut fra klare ambisjoner og strategier. Det står som en motsats til fragmentert byutvikling uten forankring i strategier og mål:

'Kommunen er nøkkelen til suksess, men arbeidsformen må legges om, fra fokus på detaljer og enkeltsaker, til strategisk tenkning. Kommunen må gjøres til en spydspiss som setter byutvikling på dagsorden. Ledertrøye er nøkkelordet her. Slik kan tydelige rammer etableres.' (ibid., s. 59).

At kommunen må ta ledertrøya innebar å gå foran i arbeidet med å etablere overordnede strategier; å være en aktiv bidragsyter i byutviklingen; å legge til rette for en planlegging som kan overskride konflikter gjennom etablering nye forståelsesmodeller; samt tilrettelegge for samarbeid. Det innebar også en sterkere økonomisk prioritering av byutviklingsspørsmål og satsning på kunnskapsutvikling. I dette lå en kritikk av den etablerte planpraksis: *'Tromsø kommune mangler en klar strategi og en felles forståelsesmodell for den som vil bruke og bygge byen. Kommunen har heller ingen økonomi for bybygging.'* (Kronikkenes Bok, s. 4). Ledertrøya- og det strategiske elementet er sammenvevede og utgjør hverandres

mulighetsbetingelse: Uten strategisk planlegging er det prosjektene som har styringen, uten kommunal ledertrøye er den strategiske og spekulative planleggingen umulig og urealistisk.

ByÅr-utvalget slo fast at det var *'[...] kommunen som må ta grep om situasjonen, skape arenaer og møteplasser slik at et konstruktivt og kreativt samarbeid oppstår'* (Sluttrapport, ByÅr, s. 57). Dette innebar å etablere kreative og skapende kunnskapsbyggende prosesser hvor potensialet og ressursene i byen ble nyttiggjort. *'Kommunen må ta ledertrøya'* posisjonerer kommunen på den ene siden som en aktør som tar kontrollen og føringen, som setter dagsorden og er den viktigste kraft i byutvikling. På den annen side impliserte det ikke et tilbakefall til en hierarkisk styringsforståelse, men ble koblet sammen med *'den samarbeidende byen'*: Ulike aktører skulle samarbeide for å realisere *'den attraktive byen'*. Å ta ledertrøya impliserer å være først blant likemenn. Utviklingen må skje gjennom samarbeid med andre aktører og i åpenhet, men kommunen tar føringen på strategiutvikling, etablerer klare rammer, prioriterer byutviklingen ressursmessig og bruker styringsteknologier som samarbeid, økonomiske incentiver og etablering av felles forståelsesrammer.

En vesentlig forskjell mellom etablert praksis' og ByÅrs diskurser lå i håndteringen av ulike og konfliktuerende interesser. Etablert praksis forholdt seg til konflikt gjennom forsøk på å håndtere og avveie ulike gitte interesser gjennom regulerende planer. ByÅrs tilnærming var en overgang fra *interessehåndtering* til *identitets- og interessekonstituering*. I dette ligger deres vektlegging av utviklingen av nye anskuelsesformer og betydninger som en måte å overkomme fastlåste situasjoner og konflikter på. Gjennom dannelsen av nye bilder, begreper, betydninger og anskuelsesformer, kunne etablerte konfliktlinjer overskrides gjennom å konstituere nye eller endre identiteter og interesser, både basert på nye betydninger for ulike områder, men også i dannelsen av nye subjektposisjoneringer av aktører.

En slik strategi lå som utgangspunkt for Byutviklingsåret som sådan, som nettopp var en mulighet til å "undersøke på nytt" og "sammen" skape nye "bilder og begreper" og hvor en søkte en ny posisjonering av utbyggere og arkitekter som *bybyggere*, det innebar blant annet en vilje til *'åpenhet'* fra deres side:

'Under temaet Tromsø X-files vil Byutviklings År derfor søke en ny åpenhet fra næringsliv, utbyggere og arkitekter – en vilje til å presentere, forsvare og utvikle byggeprosjekter i åpen samtale med byens befolkning' (Plattform, ByÅr).

ByÅr-utvalgets forståelse av ByÅr som en mulighet for å skape en ‘*samtidskultur for endring*’ (jf. Plattform), må også sees på som et slik identitets- og posisjoneringsarbeid.

Den samarbeidende byen

Et hovedmantra for ByÅr-utvalget var at Tromsø måtte bli “den samarbeidende byen”. Også dette utsagnet fikk sin betydning i relasjon til de tre andre elementene: Samarbeid krevde åpenhet. Kommunen med ledertrøya kunne legge til rette for samarbeid mellom ulike aktører i byen. Rasjonale bak var å komme vekk fra en situasjon med tidkrevende konflikter og et ‘*årelangt sentrumsplanprosjekt som mangler støttespillere*’ (Kronikkens bok, s. 4). Samarbeid mellom ulike byaktørene var helt avgjørende for at en strategisk planlegging med visjoner og ambisjoner, basert på søkelysmetodikk, kunne manifesteres i konkret byutvikling:

‘Hvert søkelysområde og de som har prosjekter innenfor dette område, må samarbeide. Hovedaktører er kommunen, utbyggere, arkitekter, planleggere og grunneiere. [...] Hvert søkelys etablerer sin egen ledelse der makkerne er kommunen og det (de) private prosjektet(ene). Hvert område har sin kurator, gjennomfører workshops, koordinerer initiativer, identifiserer Det Strategiske prosjektet, henter programmer og inviterer investorer.’ (ibid., s. 59).

ByÅr-utvalget ga en mye mer sentral posisjon til samarbeid og prosess enn til den regulerende planen. Dette bekreftes av ByÅrs nestleder, som i vårt intervju på spørsmålet om betydningen av planen som dokument i ByÅrs tenkning, svarer:

‘Den er helt uviktig. Men jeg skjønner jo at den er viktig, for den gir jo styring og retning. Og så begrenser en plan mer enn den utfolder, for å si det sånn. Jeg har et ambivalent forhold til det å planlegge slik man gjør det i dag [...]’

Dette er en erkjennelse av at planen muligens må ha en rolle som styringsdokument, men dens posisjon nedtones kraftig i forhold til den samarbeidende prosess som nettopp kan ‘*utfolde*’. Gjennom etableringen av samarbeidsarenaer parret med økonomiske incentiv, overordnede rammer og strategier, kan en skape attraktive områder og gode prosjekt. Å overkomme konflikter skjer således i samarbeid om byutviklingen, med fokus vekk fra *planens* detaljdiskusjoner og reguleringer av fysisk utforming, til en vektlegging av *planleggingens* samarbeidende prosesser hvor strategier operasjonaliseres til konkrete program og prosjekt.

6.4.5 Nye subjektposisjoner

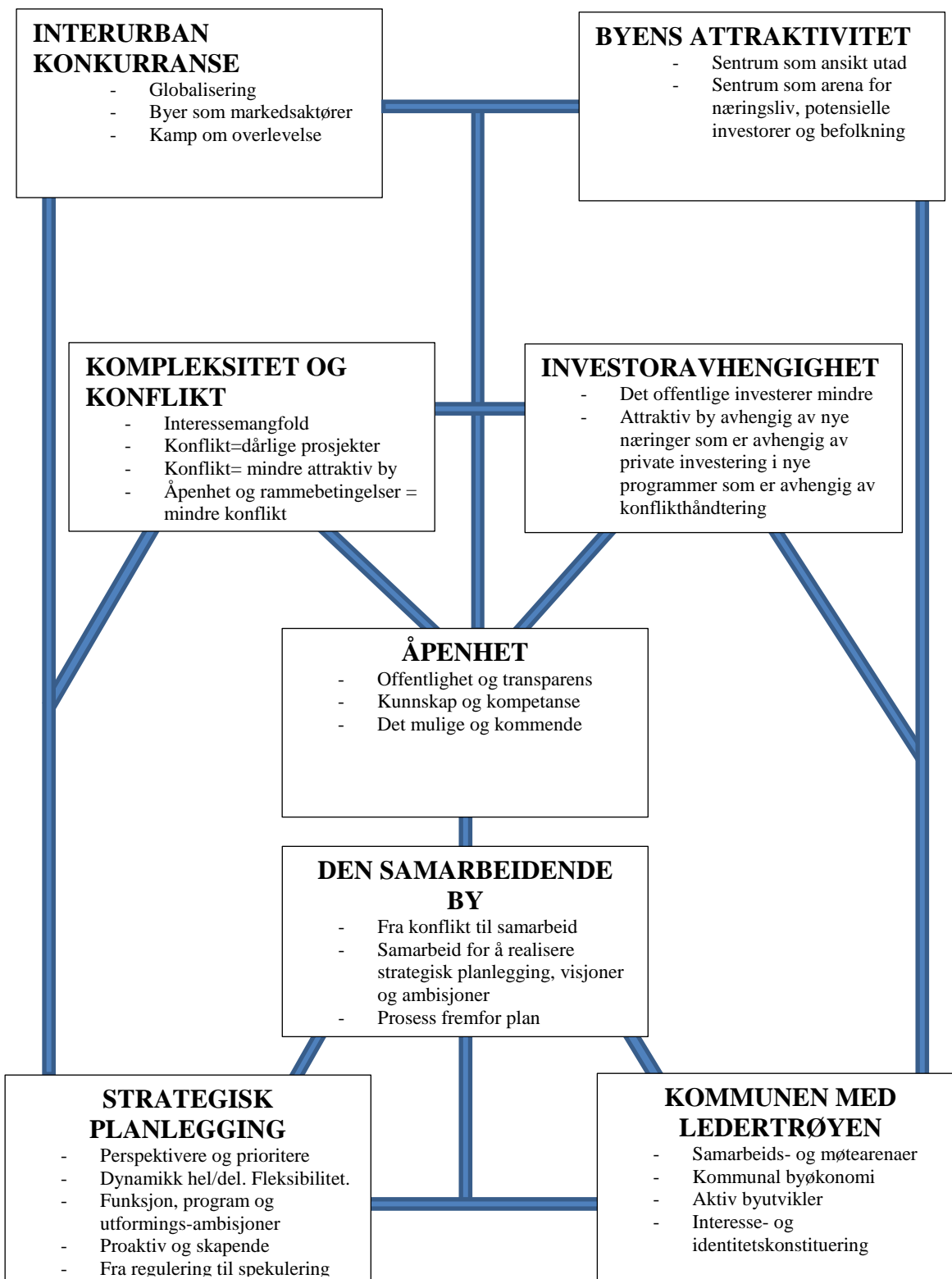
Jeg skal nå diskutere hvordan diskursen etablerer nye generelle subjektposisjoner, som aktører kan identifisere seg med eller avvise. *Planlegger-posisjonen* går fra å være en fysisk planlegger til en samfunnsplanlegger. En som har et bredere sosialt, kulturelt og økonomisk perspektiv på fysisk-romlig utvikling. ByÅr-planleggeren må være i stand til å arbeide ifht overordnede strategier, men også “dypdykke” ned i søkelys og undersøke konkrete praksiser, hendelser og bevegelser der. Diskursen impliserer videre en planlegger som jobber med ‘åpenhet’ i form av både kunnskapsinnhentende- og offentlighetsprosesser. Endelig kreves planleggere som kan inngå i et tett samarbeid med grunneiere og andre utviklere. Prosessen, ikke planen, er verktøyet for denne planleggerposisjonen. *Folkevalgte* posisjoneres fra det som hos ByÅr karakteriseres som “garasjebefarere”, til en subjektposisjon hvis oppgave er å være strategisk og visjonær og som kan diskutere byutvikling på en mer overordnet måte – også i den nye åpenheten.

Utbyggere, arkitekter og grunneiere er omskrevet til *bybyggere*, en ny posisjon hvor det ligger et ansvar for å se sitt prosjekt i sammenheng med hele byen og ikke kun egen tomt, og hvor prosjektet skal “gi noe tilbake” til byen. Videre innebærer det en åpen og samarbeidende holdning, både overfor allmennheten, politikere og andre grunneiere i samme område. Om dette er realistisk er avhengig av hvorvidt posisjoneringen erfares som attraktiv, for eksempel fordi den lokker med et stolthets- og ansvarspotensial, eller hvorvidt posisjoneringen kan påtvinges gjennom institusjonelle endringer og trykk fra offentligheten. En av “vinnerne” i denne kritisk-alternative diskursen er de som omfattes av “den nye åpenheten”, altså bybefolkningen og de som tilhører kultur, næring, forskning og kreative miljøer, aktører med “kunnskap og kompetanse”. Dette er aktører som i større grad enn før blir inkludert som meningsberettigede deltagere i byutviklingen, enten gjennom å bidra med sin kompetanse, eller gjennom å delta i utforskning og få kunnskap om det som skjer i byen. Aktivitetene som ByÅr gjennomførte, som var godt besøkte, borger for en antagelse om at slike nye subjektposisjoner kan være attraktive for en rekke mennesker i byen som nå ble inkludert i en bredere debatt om sentrumsutvikling og -planlegging.

Den kritisk-alternative diskursen oppsummeres i figur 6-4. Figuren viser de ulike elementene i diskursen og deres interne elementer, pilene illustrerer hvordan de ulike elementene får sin mening gjennom sin relasjon til hverandre. De to øverste boksene angir elementene relatert til den generelle kontekst og byplanleggingens formål. De to neste viser til den lokale kontekst

og ByÅrs problemforståelse. Endelig viser de fire nederste boksene ByÅrs konkrete løsningsalternativ.

Figur 6-4 En skissering av sentrale elementer i ByÅrs diskurs



6.5 Policy-, plan- og institusjonelle anbefalinger

Sluttrapporten kom også med konkrete anbefalinger til sentrumsplanen relatert til plankart, bestemmelser og retningslinjer. Dette dreide seg særlig om at planen måtte ha en lavere detaljeringsgrad. En anbefalte å ikke bestemme høyder og tettheter like detaljert. Dette må sees i sammenheng med det strategiske og åpne elementet i den kritisk-alternative diskursen. Det ble anbefalt en opprydning i forholdet mellom bestemmelser og retningslinjer, til en mer logisk og hierarkisk struktur. Dette dreide seg i utgangspunktet om teknikaliteter som å skille mellom generelle bestemmelser og bestemmelser knyttet til spesifikke områder, samt at bestemmelser med omfattende unntak burde omgjøres til retningslinjer. Imidlertid er det også i dette en omtanke for planens formidlingskraft (Sluttrapport, ByÅr.).

Det ble anbefalt å endre det en anså å være et overtydelig morfologisk perspektiv, til en tydeligere fremheving av sentrums potensialer og fremtidige programmer. Her ble det anbefalt at flere perspektiver burde drøftes. Fem perspektiver ble fremhevet som mer strategisk viktigere enn andre (barn og unge, Nordområde, begivenhetsperspektivet, kulturnæring og turisme og konferanseperspektiv) (ibid.). Utgangspunktet for slike analyser skulle ligge i søkelysmetodikken som en mente ga et mer *'hensiktsmessig analysenivå enn delområdene i utkastet til sentrumsplan.'* (ibid.). Videre ble det anbefalt mindre boligbygging i sentrum, blant annet at det i selve kjerneområdet ikke skulle bygges boliger. Rapporten fremhevet at byens næringsaktører var bekymret for at boliger fortrenget næringsprogrammer.

Et nytt arealbrukskart ble lansert, dette delte sentrum inn i to områder, A og B, hvor det i område A, som omfattet mye av kjernen og sundet, skulle tilrettelegges for alle typer sentrumsfunksjoner, mens det i område B i tillegg også skulle være boliger. Boliger skulle uansett ikke fortrenge andre programmer mot, eller legge føringer for, det offentlige rom (ibid., s. 13). ByÅr avviste også tesen om at barn ikke bodde i sentrumsboliger og at dette måtte hensyntas. I forhold til arkitektur ble det også gitt noen anbefalinger, disse var relatert til videre oppfølging av søkelysmetodikk samt mer bruk av workshops og arkitektkonkurranser.

Gjennom søkelysmetodikken, byvandringene og X-files-utstillingen etablerte ByÅr et særlig fokus på byens offentlige rom, konstituert av en metodikk hvor en søkte å *oppdage og oppfinne* byrom, i motsetning til registrering av dem slik sentrumsplanutkastet i følge dem

gjorde (se Sluttrapport, kapittel 4). Dette bunnet også ut i en anbefaling om å innarbeide i planen en bredere forståelse av byrom ' [...] *definert som alle typer forbindelser, åpninger, snarveier og større og mindre kvaliteter, altså en bys totale nettverk av felles kvaliteter.*' (Sluttrapport, ByÅr, s. 4).

Mest omfattende var ByÅr-utvalget i sine anbefalinger på *gjennomføringsstrategier*. Her ble det gitt en rekke konkrete anbefalinger som gikk dypt inn i kommunens organisering av byutviklingsarbeidet. Dette ble av ByÅr-utvalget ansett som nødvendig for en strategisk, åpen og spekulativ planlegging med ambisjoner og en kommune i ledertrøya. Dagens organisering var for fragmentert og tilpasset: '*[...]virksomhetsplanlegging med fokus på saksbehandling og forvaltning.*' (ibid., s. 5). ByÅr anbefalte å opprette et *Senter for Bykompetanse (SEBY)*. Dette innebar å *skille ut* strategisk, overordnet samfunnsplanlegging, fra prosjektorientert virksomhetsplanlegging, slik at ikke sistnevnte tok all plass. SEBY skulle være et senter for strategi- og kunnskapsutvikling og bygge på kompetansen fra kommunens Byutvikling-, Plan- og næring-, Kultur og idrett- og Eiendomsavdelinger. SEBY skulle være det organisatoriske uttrykk og ansvarshaver for den nye planleggingspraksisen konstituert av ByÅrs diskurs. Senteret skulle kontinuerlig bygge nødvendig kunnskap, drive utstillinger, seminarer og informasjonsarbeid, skape refleksjoner over byutviklingen, samt være arena for samarbeid mellom de ulike partene i byutviklingen:

'Seby vil være arenaen der grunneiere og utbyggere inviteres inn til diskusjoner om framtida. Her møtes ideer og muligheter på et tidlig stadium og rammer utarbeides både på prosjektenes idé, program og rolle i sentrum.' (ibid., s. 58).

Næringsutvikling ble fremhevet som en grunnsten i SEBY, men senteret skulle også være arenaen som *'må opprettholde og utvikle den intensiteten mot offentligheten som er skapt'* (ibid., s. 59). Det ble anbefalt at SEBY ble organisert som et kommunalt foretak, med styrerepresentanter fra ulike miljøer og med egen økonomi. De skulle utrede kommuneplan, områdeplaner og strategiske dokumenter, men ikke drive ordinær saksbehandling (ibid., s. 60). SEBY skulle også drive et proaktivt arbeid relatert til ulike store og små tiltak og: '*[...]sveiper kontinuerlig byen på jakt etter bevegelser. SEBY knytter tråder mellom ulike aktører og ideer. Og skaper temporære arenaer og nettverk der det er nødvendig.*' (ibid.). SEBY skulle også ha ansvar for åpenhetsmetodikken og dialogen relatert til den bredere offentlighet. Det ble gitt også konkrete anbefalinger knyttet til bruk av utbyggingsavtaler,

etablering av byinvesteringsfond og makebyttestrategier, i tillegg til konkrete prosjekter for overgangstiden før SEBY ble etablert, som skulle “holde trykket oppe”.

6.6 Avslutning

ByÅrs etablering må sees i lys av en *dislokatorisk krise* for eksisterende byutviklingspraksiser, som skapte en *institusjonell tvetydig situasjon* (jf. kapittel 3). Det var i en slik tvetydig situasjon, hvor det ikke lengre er klare og allment aksepterte regler og normer for planleggingens innhold og utføring, ByÅr-aktører og enkelte planpolitikere agerte i og befestet gjennom posisjonelle utsagn. Slik ble det etablert et handlingsrom for å tilsidesette Byutviklingsavdelingen, som representant for den etablerte praksis, hvis kategorier og forståelsesformer nå var låst opp og erfart som kontingente.

Skisseringen av den kritisk-alternative diskursen viser en radikalt annerledes konseptualisering og forståelse av hva byplanlegging er, kan og bør være og hvilket potensial som kan ligge i den offentlig initierte byutviklingen. Det kan pekes på at det ofte vil være vanskelig å implementert policy- og institusjonell endring når alternativene er så radikale. Det har imidlertid fremkommet tre aspekter i dette kapitlet som taler *for* endringspotensial. For det første at ByÅr oppstod og agerte i en institusjonell tvetydig situasjon, som åpnet opp etablerte kategorier og forståelsesformer og således muliggjorde radikal endring. For det andre har ByÅr-utvalget ikke bare snakket, diskutert og skrevet om sitt alternativ, men i alle fall hva angår åpenhetsmomentet også etablert aktiviteter og gått fra *telling* til *showing* – og *vist* at det er mulig å gjøre ting annerledes, noe som kan ha skapt presedens for senere praksiser (Appadurai, 2001; Norval, 2006; Wekerle, 2004). For det tredje så er det slik at selv om konfigurasjonen av de ulike elementene og deres interne bestanddeler er en lokal og spesifikk diskurs, så spilte ByÅr-utvalget opp mot og tok i bruk elementer fra eksisterende diskurser fra et bredere byutviklingsfelt. Delvis var det referanser til Spillet om Tromsø og delvis til internasjonalt anerkjente diskurser om byutvikling og planlegging – for eksempel relatert til strategisk planlegging (Albrechts, 2006a; Healey, 1997, 2007) og diskusjonen om interurban konkurranse, kreativ og attraktiv byutvikling (Florida, 2003; Landry, 2000). En slik kombinasjon av nye og kjente diskursive elementer kan ha stor endringskraft (Hajer, 1995). Hvorvidt diskursen ble ansett som troverdige og akseptable løsninger på Tromsøs byutviklingsutfordringer, må imidlertid undersøkes nærmere i de påfølgende kapitlene.

7 Byutviklingens År møter Tromsø: Argumenter og relasjoner

7.1 Introduksjon

I dette og neste kapittel undersøker jeg argumentativ og relasjonell dynamikk i og gjennom Byutviklingens År. Det tas sikte på å identifisere diskursive posisjoner, diskursstrukturering og etablering av relasjoner, koblinger og diskurskoalisjoner rundt storylines og kjernelementer i den kritisk-alternative diskurs. Dette gjøres gjennom å undersøke den argumentative dynamikk relatert til å etablere troverdighet og aksept for storylines og diskurser, samt hvorvidt ByÅr-utvalget evnet å etablere tillit til seg selv (Hajer, 1995, s. 59ff se også kapittel 3). Dette følges opp i kapittel 9 og 10, hvor jeg undersøker om, og hvordan, diskursen eller elementer i den *institusjonaliseres* og medfører handlings- og praksisendringer.

Analysen er delt inn i to kapitler, hvor dette kapitlet diskuterer ByÅr-utvalget som nettverk, ByÅrs argumentative form og deres alternativets mottagelse. Kapitlet avsluttes med en analyse av samhandlingen mellom ByÅr og planutvalget, samt sistnevntes vurdering av den kritisk-alternative diskursen. I kapittel 8 gis en tilsvarende analyse av samhandling mellom ByÅr og Byutviklingsavdelingen, hvis praksis og forståelsesformer utfordres av ByÅr.

7.2 ByÅr-utvalget som nettverk

ByÅr-utvalget bestod av syv personer, hvor tre hadde arkitekt- og planfaglig bakgrunn, mens de resterende var interessentbaserte medlemmer fra kulturliv, næringsliv/utbyggerbransjen og Funksjonshemmedes landsforbund. Til sammen utgjorde det en kobling av aktører situert i ulike sfærer i byen, med potensielle relasjoner ut til et bredt spekter av byens samfunnssektorer. I tillegg til slike relasjonsressurser er det en kombinasjon av kunnskapsformer så som faglig og interessebasert kunnskap. Kombinasjonen av ulike, men ikke uttømmende, interessenter og faglig tyngde vil i prinsippet kunne inngi en legitimitet, samt være grobunn for kobling av ulike ressurser som kan produsere makt (Hillier, 2002a).

Samtidig er det en del indikasjoner på at det var ulikt aktivitetsnivå og innflytelsesrom for de ulike aktørene i utvalget. Informantene utenfor ByÅr-utvalget gir inntrykk av en opplevelse av at utvalgets arbeid først og fremst ble drevet frem av de tre planfaglige representantene. ByÅr-lederen bekrefter at de tre var de drivende kreftene i arbeidet, og fremhever at *'i et sånt prosjekt [...] skal ting skje fort og det er jo et enormt apparat for å få gjennomført alt det som*

vi gjennomførte. Her krevdes det stor innsats som ikke alle andre kunne ta del i, men hvor de tre både trakk på de andre medlemmene samt trakk inn andre utenforstående i sitt arbeid. I tillegg satte de tre planfaglige medlemmene i stor grad premissene for ByÅr-diskursen ved at de arbeidet med plattformen og ideutvikling før de andre kom inn. Da det særlig var lederen og nestlederen som var synlige i det offentlige landskap underveis, er det ikke unaturlig at flere informanter peker på disse tre som “selve” ByÅr.

Det arbeidskrevende ved ByÅr, gjorde det altså vanskelig for de interessebaserte deltagerne å delta like fullt. Imidlertid trekkes også andre momenter frem. ByÅrs sekretær forteller:

’De andre medlemmene trakk seg jo etter hvert. Og jeg tror det var litt på grunn av at de hadde ulikt utgangspunkt. [...] Jeg tror det ble komplisert for folk å henge med, stadig vekk kom det nye betraktningmåter og ideer om hva man skulle gjøre [...].’

Det er altså relativt klart at arbeidet i ByÅr først og fremst var basert på de tre planfaglige medlemmene og at det var de som var premiss- og ”meningsleverandører”, i den forstand at den kritisk-alternative diskurs ble utviklet med utgangspunkt i deres faglige ståsted, ideer og virkelighetsforståelser. Dermed har koblingene til de interessebaserte medlemmene vært svakere. Dette kan tolkes som en svakhet ut fra nettverksteoriens “kobling på tvers”-tenkning, imidlertid tyder det også på at det ga mer rom for utviklingen av en “profesjonell” diskurs, og en mer effektiv fremdrift i arbeidet. Frafallet kan også tenkes å gjøre noe med ByÅr-utvalgets legitimitet, noe som understrekes av at det særlig var de ByÅr-kritiske informantene som viste til frafallet av andre medlemmer. Det kan en forklare med disse informantenes behov for å redusere tilliten til ByÅr og desavuere deres legitimitet (jf Hajer, 1995). De som var og er positive til ByÅr problematiserer det ikke, tvert imot fremhever og roser disse de tre medlemmene. Derfor er det å anta at frafallet ikke i seg selv medførte utslagsgivende endringer i aktørers generelle tillit til ByÅr. Tar en utgangspunkt i de faglige medlemmene hadde de en sterk kombinasjon av nettverk og faglig kunnskap, arbeidskapasitet og en særegen argumentativ kapasitet. Dette var utslagsgivende for deres kapasitet til å utvikle et omfattende opplegg, skape oppslutning og etablere en helhetlig, alternativ byutviklingsdiskurs.

7.3 Reker og kongekrabber: Entusiasme, tvetydighet, forventning

7.3.1 Argumentative trekk ved den kritisk-alternative diskursen

I forrige kapittel pekte jeg på flere trekk i den argumentative dynamikk som medførte etableringen av ByÅr. For det første en tvetydig og overskridende retorikk relatert til de etablerte konfliktposisjonene. I forlengelsen av dette evnet de å skape forventninger og derigjennom entusiasme omkring noe nytt og bedre i en situasjon hvor “alle” var klar for det. Videre etablerte deres argumentasjon anerkjennelse, i det de etablerte nye subjektposisjoneringer av “alle” som meningsberettigede, viktige stemmer i byutviklingsdebatten, der opplevelsen før presumptivt hadde vært at byutvikling skjedde i et snevrere debattrom mellom Byutviklingsavdelingen og utbyggere.

Når jeg repeterer dette er det fordi disse trekkene ved deres argumentative praksis vedvarte året gjennom. I den grad Byutviklingsavdelingen, som representant for etablert praksis, var på banen i offentligheten, var de i stor grad preget av et behov for å synliggjøre problemer og utfordringer. For eksempel relatert til hvor vanskelig det er å få realisert allment ønskede programmer. Der Byutvikling var opptatt av begrensninger og problemer, etablerte ByÅr-utvalget en entusiasme for ‘*hvilke fantastiske muligheter*’ byen hadde. Samtidig var ByÅr-utvalget tvetydige på aspekter som kunne relateres til motsetningen brudd/tilpasning.

ByÅr-utvalgets ulike utsagn gir en følelse av en “*gla*’-diskurs” som forteller hvor problematisk alt var, og hvor bra det kunne bli. Uprøvde alternativ har generelt den fordel at de kan skape forventning om noe bedre, fordi enhver etablert praksis alltid vil ha erfarte, konkrete anomalier som kan påpekes, mens uprøvde alternativer ikke har det. De kan derfor nedtone problematiske og usikre aspekter ved egne problem-løsningskonfigurasjoner. Dette kan være strategiske avveininger, en skal tross alt overbevise om egen fortreffelighet. Samtidig dreier det seg også om kognitive begrensninger relatert til at ingen diskursiv artikulering kan ta høyde for “alt”. En vil alltid vektlegge visse aspekter fremfor andre, i tillegg til at det vil kunne være uklart hvilke problemer som kan oppstå, eller hvordan ideer og konsepter vil fungere, før alternativet oversettes til praksis (jf. Hajer, 1995; Hall, 1993).

Samtidig trekker mange av mine informanter frem ByÅrs nestleder som en aktør med enestående retoriske evner. Dette har også Nyseth (2011) diskutert. Hun viser særlig til hvordan bruken av metaforer og andre troper skapte nye betydninger og åpnet opp etablerte

kategorier. Dette trekkes frem særlig ved nestlederens uttalelser, hvis vokabular blant annet bestod av utsagn som *'spekuleres frem, ikke reguleres frem'*, *'kommende og forsvinnende landskaper'*, *'se opp og litt ned'* og *'time-out'*. Mange slike utsagn ble aktivisert og/eller utviklet gjennom ByÅr og var med å skape nye åpninger, nye alternativer og forståelser som ble erfart som attraktive og entusiasmeskapende blant mange. ByÅrs nestleder fremhever i vårt intervju at han var opptatt av slik begrepsutvikling og at han trakk på begreper også fra "Spillet om Tromsø". Hans erfaring var også at dette vokabularet var lett å samtale om.

Byutviklingens År ble behørig dekket i lokalpressen gjennom året og initierte en del debatter. Det er slående hvor lite offentlig kritikk eller kritiske spørsmål som etableres mot prosjektet. Dette var et omfattende prosjekt, drevet av aktører utenfor formell myndighet, med millionstøtte i offentlige midler, basert på nye alternative ideer og konsepter. En skulle tro det kunne medføre noe kritikk, tatt i betraktning det store offentlige fokuset. I Kronikkens Bok er det en kronikk som til en viss grad problematiserer åpenhetsretorikken. Ellers er det kun et eneste entydig kritisk presseoppslag (Nordlys, 20.09.2005). Her gjengis kritikk fra formannskapsmedlemmer i Høyre og FrP, samt en utbygger. Kritikken gikk på at større saker ble utsatt i påvente av ByÅrs arbeid. Artikkelen synes å ha vært en isolert enkelthendelse, uten følger. Avisenes dekning var også preget av en positiv grunnholdning. Prosjektet ble blant annet referert til som "halleluja-prosjektet" (Bladet Tromsø 01.06. 2005). Generelt bærer mediadekningen preg av at dette var et entusiasmens prosjekt. Dette gjør det relevant å undersøke nærmere hva det kan ha vært som skapte et slikt medialt bilde av ByÅr?

7.3.2 Mandela, OL, ByÅr: Byen som ville være en kongekrabbe

Nordlys (01.02. 2006) refererte fra planutvalgsmøtet 31.01. 2006 en politiker som ytret at ByÅr-utvalget var i stand til *'å få hele rekebestanden i Barentshavet til å tro at de er kongekrabber.'* Denne metaforen er relatert til et avgrenset forslag i en avgrenset situasjon, ytret av én politiker. Imidlertid kan dette metaforiske grepet utvides og settes i nye sammenhenger, for på den måten bidra til en forståelse av ByÅrs argumentative form i lys av Tromsøs diskursive kontekst. Imidlertid innebærer det en justering i metaforen, fra reker som tror de *er* kongekrabber, til reker som tror de *kan bli* kongekrabber.

Reke/kongekrabbe-metaforen fortetter opplevelser flere informanter gir uttrykk for. Én måte å se på dette på er at en evnet å se det store i det små og at en hadde ambisjoner. En annen måte

å se det på er at ByÅr “fargelegger” og “forstørrer” virkeligheten, som nåværende (frem til 2011) planutvalgsleder (Ap) hevdet. Ett aspekt ved dette er koblingen av Tromsø til større og mer berømte byer. Å tale om Bilbao-effekter og Barcelona-modeller har lenge vært et retorisk effektivt grep verden over (González, forthcoming). Slik bysitering kan sees som en analog til det diskursteoretikere kaller for *intertekstualitet*. Med det mener Hajer (2009, s. 65) hvordan et utsagn referer til andre tekster for å øke utsagnets kraft: Gjennom å referere til “Bilbao”, “Barcelona”, “Portland” eller andre i byutviklingssammenheng opplest og vedtatt vellykkede byer, søkes det å etablere mer kraft bak ytringer om handlingsanbefalinger i egen by.

I ByÅr fikk denne bysitering sin spesielle form ved at en ikke bare tenkte at Tromsø kunne lære noe av disse byene, men hvor en posisjonerte Tromsø på likefot med dem. Sluttrapporten til ByÅr henviser en rekke ganger til Barcelona som Tromsøs “samarbeidspartner i byutvikling”, noe senere planutvalgsleder rister på hodet av og hevder er en overdrivelse²⁸:

‘Det står her at Barcelona er Tromsøs nye samarbeidspartner i byutvikling. Ifht byutvikling så... hvis vi kunne samarbeidet med Drammen så hadde vi blitt glade for det... å samarbeide med Barcelona det er to ulike virkeligheter [munter].’

Et annet eksempel er fra plattformen, hvor det står at *‘Biblioteker er bevis[s]te byers nåtidige investeringsobjekt nr. 1. slik sett er Tromsø kommune i førersetet globalt, sammen med byer som Seattle.’* (Plattform, Bok1, s. 5). Slike utsagn posisjonerte Tromsø blant verdens ledende byer – og inngår vel i kategorien om å forsøke å få reka til å tro den er en kongekrabbe. Det var også andre, kanskje enda viktigere, aspekter ved “kongekrabbe”-mekanismen i ByÅr-utvalgets argumentasjon. ByÅr-utvalget argumenterte for at Tromsø hadde potensial til å bli en unik, kreativ og spennende by, en “arktisk hovedstad”. Språkføringen var preget av at det meste var mulig, bare visjonene og viljen var der. En kan se for seg at en slik argumentativ form i kontekster preget av det som karakteriseres negativt som “jante”- eller mer positivt som “bena på jorden”-holdninger, ville falle på stengrunn. Min påstand er at den diskursive kontekst i Tromsø på denne tid var av en type hvor en slik argumentativ form hadde stor resonans. Argumentasjonen passet som hånd i hanske ifht diskursive prosesser relatert til Tromsøs identitet, som foregikk eller ble synlig rundt prosjekter som Mandela-konserten

²⁸ Som byer flest hadde Tromsø vært på studietur til Barcelona. I tillegg ble det på et tidspunkt startet et prosjekt hvor aktører fra begge byer var med. Dette betegner nåværende planutvalgsleder (Ap) mer som et “kvasi”-prosjekt, nærmest av privat karakter, det er imidlertid en underdrivelse.

sommeren 2005 og OL-søknadsprosessene i samme periode. Omkranset disse hendelsene var utviklingen av en selvforståelse og en identitet i alle fall i enkelte av byens miljøer, særlig det politiske, hvor en mente at Tromsø hadde rettmessig krav på en større og mer synlig plass i verden. Samt at Tromsø var en by som kunne og ville.

Kommunale årsmeldinger som sjangertype er sjelden preget av panegyrikk og oppstemthet. I Tromsø kommunes årsmelding for 2005 finnes sjangermessig overskridende overskrifter relatert til omtale av Mandela-konserten som *'Vi ble alle afrikanere'* og *'det umulige ble mulig'* (Årsmelding Tromsø kommune, s. 16). Slike uttrykk kommer også frem i Krafts (2008) forskning, som tar utgangspunkt i Mandela-konserten. Der pekes det på at byen relatert til Mandela-konserten og OL-søknadsprosessen, var preget av en *'recent optimism and the related search for "new stories"'* (ibid., s. 223). Dette handlet også om å etablere det som ble oppfattet som Tromsøs rettmessige synlige plass i en global verden. Kielland (2010, s. 116) har i sin forskning rundt OL-søknadsprosessen avdekket tilsvarende holdninger og ønsker om å få Tromsø på kartet – bokstavelig talt – slik dette sitatet fra en lokalpolitiker viser:

'The image which best describes it is actually that there are many international maps in which the arctic and Tromsø consistently are left outside, the border is drawn somewhere around Trondheim. (...) And I don't want to live in a region which for eternity is to be outside Europe and the European Map and the World Map' (ibid.).

I en slik diskursiv kontekst, preget av optimisme, troen på at det umulige kunne bli mulig, og søken etter Tromsøs plass i den globale verden, hadde argumentasjonsformen til ByÅr en særlig resonans: De hadde en spesiell evne til å fortelle nye optimistiske fortellinger om hva Tromsø var og kunne være (om en praktiserte sin byutvikling på en bedre måte); som settes i en global ramme (av interurban konkurranse) hvor Tromsø som arktisk hovedstad kunne få en synlig plass. Indirekte kommer dette også til uttrykk hos daværende planutvalgsleder (SV) i vårt intervju: *'Jeg må bare si at perspektivet til ByÅr [...], det å fremme en sånn visjon av Tromsø. Altså Tromsøs oppgave, ikke sant, plassering på kartet. Det var jo kjempebra.'* I en annen diskursiv kontekst, kunne denne argumenative form falt på stengrunn og bli sett på som utslag av "reketransformering". I Tromsø tyder mye på at reka ville bli kongekrabbe. Det var altså en rekke diskursive affiniteter i den argumentative strukturen rundt disse tre hendelsene, relatert til en underliggende søken etter ny posisjon for byen. Det gjorde at blant de segmenter

hvor Mandela-konsert og OL hadde gjennomslag, så kunne argumentene rundt ByÅr også “høres riktig ut” (jf. Hajer, 1995, s 63).

7.3.3 Det viktigste elementet: Åpenheten og dens argumentative kraft

Det var særlig *åpenhets*elementet ved ByÅrs diskurs som stod frem som det mest vesentlige enkeltelementet for aktørers positive vurdering av ByÅr. I offentligheten, blant mine informanter og i forskningen (Aarsæther, et al. 2011; Haggärde, et al. 2008; Holm, 2007; Nyseth, 2011; Nyseth, et al. 2010) er det særlig ‘*åpenhet*’ en er opptatt av. ByÅr-utvalget trakk også ‘*åpenhet*’ frem som en av sine viktigste anbefalinger (Nordlys 20.06. 2006).

Det er flere grunner til at ‘*åpenhet*’ ble et svært viktig element med sterk argumentativ kraft. ‘*Åpenhet*’ anga en felles forståelse av en situasjon (Hajer, 1995, s. 62), i form av at den foreslo *løsning* på problemene i Tromsøs byutvikling (jf. kapittel 6). Forrige kapittel synliggjorde at ‘*åpenhet*’ fungerte som ‘*a “shorthand” in discussion*’ (Hajer, 2009, s. 61) i det storylinen konflaterte dens ulike interne elementer og således innga tvetydighet. ‘*Åpenhet*’ ble på mange måter *selve* storylinen for ByÅr og fremstod som en synekdochisk figur²⁹ for ByÅr som sådan. Med den synekdochiske forbindelse mellom ‘*åpenhet*’ og ByÅr, var en viktig jobb gjort i kampen om innflytelse: da ‘*åpenhet*’ ble så intimt forbundet med ByÅr, kunne det ByÅr var et alternativ til, etablert planpraksis, fort bli forbundet med det motsatte: lukkethet.

Den *anerkjennende* funksjonen i ByÅr-diskursen er også relatert til ‘*åpenhet*’: Det posisjonerte en bredere del av byens aktører som relevante og viktige stemmer i byutviklingen. Åpenhets

elementet konstituerte også de ulike aktivitetene ByÅr gjennomfører i løpet av året. Mobiliseringen av nye aktører kunne skape en større oppslutning og dessuten legitimitet fordi det muliggjorde argumentasjon om at “alle” deltok. Det er derfor grunn til å tro at ‘*åpenhet*’ var en storyline som tilbød *attraktive* posisjoner for en rekke aktører da det muliggjorde en (forventning om) større plass og innflytelse i byutviklingen. En posisjon som en tidligere (presumptivt) var ekskludert fra. Å argumentere mot ByÅr ble da som å argumentere mot disse aktørenes nye posisjoneringer. Da mange av de nye aktørene var folk i kulturliv, næringsliv og akademia, er det å anta at dette ble en positiv kraft for ByÅr.

²⁹ En synekdoke er en trope hvor en kaller et objekt med navnet til et annet objekt som ikke er separat fra, men utgjør en enhet med det første objektet (Heradstveit og Bjørge, 2006, s. 143). *Åpenhet* er synekdochisk figur *pars pro toto* (delen står for helheten) for ByÅr som sådan.

'Åpenhet' ble videre svært effektiv i det den som storyline koblet sammen relativt uavhengige elementer som offentlighetselementet og kompetanselementet. De ulike interne elementene hadde hver sine styrker og svakheter. Svakheterne til det ene elementet ble utvisket av styrken til det andre når de ble konflatert i én storyline. Offentlighetselementet fikk en effektivitetsmessig legitimitet av kompetanselementet (åpenhet muliggjør kunnskap). Kompetanse-elementet kunne "låne" offentlighetselementets "demokratiske klær", til tross for at elementet konstituerte en mer elitistisk metodikk som ikke var "åpen" for alle.

7.3.4 Effekt: Oppslutning og diskursstrukturering

Intervjuutsagn og mediadekningen av ByÅr gir grunnlag for en påstand om at det var en generell oppslutning om, entusiasme overfor og deltagelse i ByÅr, på tvers av tidligere konfliktposisjoner. ByÅr-utvalget evnet å mobilisere en viss offentlighet i en del aktiviteter. Når det gjelder bredere relasjonelle koblinger, koblet likevel ByÅr-utvalget seg i liten grad opp mot andre konkrete nettverk eller aktører i byen i mer varige allianser.

Jeg har pekt på trekk ved den argumentative formen og den diskursive kontekst, som kan bidra til å forklare entusiasmen og den nesten fraværende kritikk mot prosjektet. Et interessant moment her er at aktører som i dag er kritiske til ByÅr, den gang uttalte seg positivt eller vagt i offentligheten. Dette kan for noen være snakk om endrede standpunkter, men det gjelder ikke for alle. Jeg vil argumentere for at manglende kritikk ikke først og fremst indikerer en sterk og unison oppslutning om ByÅr (selv om den nok var bred). Derimot er det en sterk indikasjon på at det gjennom den argumentative dynamikk ble etablert en *diskursstrukturering* i det offentlige rom. Hos Hajer (1995) ligger det i diskursstrukturering at en må ta i bruk en diskurs' terminologi for å oppnå troverdighet i et felt. Diskursstrukturering innebærer her at det ble etablert en dynamikk som ga lite rom for kritiske betraktninger. Aktører som kritiserte ByÅr ville få et troverdighetsproblem. Dette er relatert til den diskursive konteksten en var i, men og det at ByÅr posisjonerte nye aktører som deltagere i byutviklingen. Kritikk kunne dermed fort vurderes som forsøk på "lukking" både av nye muligheter og nye inkluderende posisjoneringer. Mangelen på kritikk kunne på sin side ytterligere befeste forståelsen av ByÅr som et "halleluja-prosjekt".

Det er å anta at diskursstruktureringen spesielt rammet den planfaglige administrasjonen. Som vi har sett var dette en periode hvor de allerede opplevde liten tillit. Sammen med de

begrensede deltagelsesprosesser som var gjennomført i sentrumsplanprosessen, kontrastert mot de aktiviteter ByÅr gjennomførte, medførte dette trolig en sum av lav troverdighet for Byutvikling om de hadde gått høyt på banen med kritikk av ByÅr³⁰. Det er også å anta at diskursstruktureringen rammet folkevalgte og utbyggere, av samme grunn Jeg skal nå derfor se nærmere på relasjonen til planutvalget og i neste kapittel Byutvikling.

7.4 Relasjon til planutvalget: Supporter eller lagspiller?

7.4.1 Introduksjon

Formålet her er å undersøke hvor i spennet mellom en formalisert, tynn relasjon og utviklingen av en diskurskoalisjon, samspillet mellom planutvalget og ByÅr-utvalget *utvikles*. Planutvalget var de som formelt vedtok ByÅr og de skulle være styringsgruppe for den eksterne gruppen. Ville ByÅr-utvalget evne å skape troverdighet, aksept og tillit til deres alternativ hos planutvalget? Endringspotensialet vil være større om relasjonen gikk utover en formalrelasjon, til en *diskursiv forankring* hos planutvalget av de ideer og konsepter ByÅr-utvalget utviklet. I så måte blir det viktig å stille spørsmålet om hvorvidt en fikk en situasjon der planutvalget som politisk praksis underveis deltok i produksjonen av eller reproduserte ideer, konsepter, forestillinger og storylines utviklet i og gjennom ByÅr?

7.4.2 Presentere, rapportere, finansiere: ByÅr i planutvalget

Nyseth (2008) fremhever at planutvalgets styringsrolle i stor grad var relatert til nettverksdesign (medlemsutvelgelse) og mandatutvikling (*framing*). Planutvalget satte kriterier på typer medlemmer, men utover dette var ByÅr som nettverk selvrekruttert. Mandatet anga noen temafelt og at det skulle være dialog med befolkning og interesser, men satte få kriterier utover det. Dessuten så vi også at ByÅr-medlemmer selv var involvert i saksforberedelsene til mandatinnstillingen. Det var altså ikke et detaljert opplegg fra begynnelsen av som styrte det arbeidet ByÅr skulle bli. Imidlertid var det en intensjon om at det skulle være månedlige møter mellom planutvalget og ByÅr-utvalget. Da er spørsmålet i hvilken grad influerte planutvalget arbeidet som pågikk? Hvor aktive var de i dialogen med ByÅr-utvalget?

³⁰ Dette til tross for at den begrensende prosessen var *politisk bestilt*. Det har å gjøre med at det ble Byutvikling som ble posisjonert som den generelle syndebukken for den situasjon en stod i.

Nyseth (ibid., s. 509) peker i sin artikkel på at det alt i det første møtet mellom ByÅr-utvalget og planutvalget, ble etablert en forventning og en intensjon fra begge parter om at disse månedlige møtene skulle være gjenstand for en gjensidig og aktiv dialog. Men, påpeker Nyseth (ibid.): *'The monthly reporting from the network to the planning committee was rather formal'*. Denne virkelighetsbeskrivelsen bekreftes også av mine informanter. Planutvalgsinformantene peker på at relasjonen mellom planutvalget og ByÅr begynte tett, men ble svakere etter hvert, selv om planutvalgslederen kontinuerlig fulgte opp ByÅr.

Finansieringsproblematikken (jf. kapittel 6) tok mye plass i møtene, hvor en god del arbeid gikk med på å arbeide med ytterligere finansiering. Da ByÅr var i planutvalget, handlet møtene *'[...] ofte mye om økonomi og fremdrift og rapportering. Hvordan kommunen kunne bidra med midler og sånn.'* (Intervju, ByÅr-sekretær). Når dialogen og den mer aktive deltagelsen fra planutvalget uteble, peker ByÅr-sekretæren på at *'[...] det ikke var enkelt for planutvalget å ta stilling til det som ble presentert. Det var jo på en måte ganske planfaglig. Man kan vel spørre seg i dag om hva man egentlig fikk kommunisert.'* Også Nyseth (ibid., s. 510) viser til at bidragene var *'Too professional and academic in form, with information and expert knowledge and presented in a way that did not invite to dialogue'*. Presentasjonene fra ByÅr fungerte således dårlig som utgangspunkt for en reell dialog. Det ble enveis informasjon fra ByÅr-utvalget til planutvalg. Blant planutvalgsinformantene er det også de som mener at presentasjonene kunne vært bedre og samhandlingen mer kvalitativ. Samtidig opptar dette momentet dem i liten grad. Det kan fortolkes som en eterrasjonalisering, men jeg finner det mer plausibelt å se det som uttrykk for at de egentlig ikke oppfattet manglende direkte involvering som særlig problematisk. Det kan relateres til at de var fornøyde med det de fikk presentert og ikke ønsket å ha en mer aktiv rolle.

Entusiasmen fra begynnelsen, vedvarte for planutvalgsmedlemmene året igjennom, noe som bør sees i lys av diskusjonen i 7.3. Situasjonen var altså noe tvetydig, fordi det på den ene siden vises til at samhandlingen var preget av at presentasjonene var for akademiske og enveisorienterte, mens på den annen side uttrykker planpolitikerne tilfredshet og entusiasme. Dette kommer til uttrykk i ett og samme sitat av et av planutvalgsmedlemmene:

'Dette må vi vel kalle en ordentlig pangstart på arbeidet, selv om jeg nå nesten følte meg pressa utover sidelinja av all den informasjon som kom. Det her var likevel noe av det mest livate jeg har vært med på som politiker.' (Nordlys, 13.04. 2005).

Konklusjonen her må være at selv om en ikke kan delta i utforming av og dialog om prosjektet, så kan en like fullt oppleve entusiasme, støtte opp under og intervensere på bakgrunn av presentasjoner utenfor eget kompetansefelt. Selv om en ikke forstår ting fullt ut, vil en likevel kunne se aspekter som “høres riktig ut”, for å parafrasere Hajer. Faglig form utgjør slik ikke nødvendigvis en trussel mot entusiasme, oppslutning og politisk handling. Bruken av trope-rikt og delvis tvetydig språk muliggjorde også å skape egen forståelse av det som ble sagt, fyller inn gap og tvetydigheter, samt refortolke ulike elementer basert på kunnskap som egentlig er utenfor eget kompetansefelt (jf. Hajer, 1995, s. 62). Som Hajer (2009, s. 62) understreker: ‘[...] *it can be shown that people who can be proven not to fully understand one another nevertheless together produce meaningful political interventions.*’

Et annet aspekt ved dette er at det i posisjonen ”folkevalgt” kanskje heller ikke lå en reell forventning eller ønske om aktiv utforming. Fra deres side ble ByÅr posisjonert som et faglig alternativ til Byutvikling. Derfor ble det ikke naturlig for dem å aktivt bidra i det de så som faglig utviklingsarbeid. ByÅr-lederen viser i vårt intervju til at de folkevalgtes innspill i stor grad lå på detaljnivå, med kommentarer og mindre innspill. Samtidig opplevde hun store forventninger og entusiasme fra planutvalget. Dette indikerer at planutvalget i liten grad styrte ByÅr underveis, men avventet ”saksfremlegget”, nemlig sluttrapporten. Slik forstått skapte det ikke et legitimitetsproblem for ByÅr at de ikke fikk til den aktive dialog som var intendert. Det indikerer at planutvalget hadde *tillit* til ByÅr-utvalget som uttrykk for en alternativ faglig praksis og dermed, iflg Hajer (1995, s. 66f), i større grad undertrykket eventuell tvil og usikkerhet. Uten slik tillit, ville neppe ByÅr blitt gitt en så autonom rolle gjennom året, som det faktisk fikk – og som gjør det til et reelt *utenfra*-alternativ. I praksis har ByÅr-utvalget byttet plass med Byutvikling for et års tid, i arbeidet med sentrumsplanen. Implikasjonene var at ByÅr ble finansiert og legitimert av planutvalget, men arbeidet relativt autonomt fra politisk styring.

7.4.3 Planutvalget og den kritisk-alternative diskurs

Jeg startet dette kapitlet med en diskusjon om de argumentative kvalitetene ved den kritisk-alternative diskursen som ble utviklet i ByÅr, som generelt skapte oppslutning og entusiasme underveis og hvor vektleggingen var på ‘*åpenheten*’ som storyline. Selv om dette var beskrevet som en mer allmenn vurdering, gjelder den for planutvalget som sådan. Planutvalgets entusiasme, slik den kommer frem i media og intervjuer, var og er i stor grad

knyttet til de metoder og aktiviteter som ble konstituert av åpenhets-elementet. Det er også aspekter relatert til 'åpenhet' politikerinformantene først og fremst trekker frem når de snakker om og gir sin vurdering av ByÅr. Særlig er det byvandringene og utstillingene som trekkes frem: 'Det var jo helt nytt og unikt og viste interessen som var [for dette]. [...] så det var kjempebra.' (planutvalgsmedlem, RV). En var også imponert over arbeidet som ble gjort med forholdsvis små ressurser: 'Jeg så det var masse arbeid som ble gjort og det ble gjort for relativt små penger altså' (planutvalgsleder, SV). Dette gjelder ikke bare venstresidens representanter: 'Jeg synes det er bra å få flere syn på utviklingen av sentrum. [...] Jeg synes utstillingen var veldig bra, det å få opp alle prosjektene i Tromsø. Få dem ut i lyset. Få åpenhet om det.' (planutvalgsmedlem, Høyre).

Planutvalgsmedlemmene synes å ha adoptert selve terminologien, noe vi for eksempel ser hos Høyres representant som her snakker om å få ting "ut i lyset" og få åpenhet. Hvorfor 'åpenhet' vurderes som et attraktivt og troverdig svar, er mer implisitt. For enkelte (RV og SV) tyder intervju- og mediautsagn på at det kan ha å gjøre med at det etablerer ett trykk for en mer bevaringsorientert linje (ut fra en antagelse om at det er denne posisjonen som står sterkest i offentligheten). Generelt er det relatert til implisitte og tatt-for-gitte verdier, og/eller en mulighet for å få mer informerte beslutninger. I stor grad er det *offentlighets*-elementet som vektlegges eller *tillegges* storylinen, blant de folkevalgte. Dette kommer til uttrykk i at det er vandringene og X-files, samt kronikkene som nevnes. De folkevalgte nevner sjeldnere seminarer og intervjuer. Nå var jo også X-files og byvandringene de mest synlige aktivitetene, noe som gjør at inntrykkene av dem kanskje blir større og sitter lengre for de folkevalgte.

Den brede vektlegging av åpenhet, offentlighet og deltagelse, både i akademia, lovverk og praksis (jf. Fiskaa, 2005; Kleven, 2011) indikerer at åpenhets-storylinen kan ha etablert resonans ifht etablerte forestillingsstrukturer, og lettere kunne hektes på og utvide disse med nye betydninger. Det var altså en tydelig diskursstrukturering rundt *åpenhets-storylinen* i planutvalget. Det impliserer mer presist at 'åpenhet' i det minste fikk såpass gjennomslag at en var nødt til å forholde seg til dens terminologi for å oppnå troverdighet (jf. Hajer, 1995). De fleste informantene i planutvalget gir også uttrykk for at de fant 'åpenhet' som en attraktiv og troverdig tilnærming. Planutvalgets tilslutning må anses for å være en styrke for endringspotensialet til ByÅr hva angår dette elementet. Imidlertid vektlegger informantene først og fremst dens offentlighetselement. Det innebærer at i den grad deres tilslutning til

'åpenhet' skulle medføre en drivkraft for diskursinstitusjonalisering, så vil det sannsynligvis først og fremst bidra til institusjonalisering av aspekter relatert til offentlighetselementet.

Hva med de andre elementene i den kritisk-alternative diskursen? Et par år etter ByÅr skrev daværende planutvalgsleder (SV) sammen med SVs ordfører kandidat et leserinnlegg (Nordlys 07.08. 2007), hvor de diskuterer mulighetene for Tromsø sentrum:

'Mye av det som kom fra under Byutviklings År forteller om disse mulighetene. Her må byens befolkning i stort, grunn- og gårdeiere og politiske myndigheter gå sammen i partnerskap for å diskutere og utvikle områdene best mulig. Vi som politikere er avhengig av et godt samspill med offentligheten når byen utvikles.'

Planutvalgslederen har også (for eksempel i Nordlys 30.08. 2007) fremhevet et behov for samspill mellom politikere og offentligheten i byens utvikling, for å sikre at utviklingen blir kvalitativt god nok. Offentligheten posisjoneres her som en viktig partner for politikerne i møte med tiltakshavere. Dette anskueliggjør en innfallsvinkel hvor 'åpenhet' blir et attraktivt og troverdig problemløsningskonsept. I sitatet er det også fra SV-politikerne tilslutning til ByÅrs vektlegging av 'den samarbeidende byen'. Hos SV-politikerne settes både åpenhet og samarbeid direkte i sammenheng med det som kom frem under ByÅr.

Høyres daværende planutvalgsmedlem trekker i vårt intervju frem ledertrøye-elementet som ett han særlig fant attraktivt og troverdig utover åpenhets-elementet:

'Det at det offentlige er i førersetet når det gjelder byutvikling, det er et syn jeg hadde før det her og som jeg synes kom mer frem: at man ikke bare sitter og venter på at det kommer ting på plansiden.'

Mer konkret fremhever han her bruken av kommunedelplaner for områder, dessuten peker han på at dette handler om å prioritere økonomi til å delta i infrastrukturtiltak og lignende. Han viser til at han har tatt til orde for en mer aktiv erhvervspolitik på boligsiden. Det er altså særlig økonomi-elementet i "ledertrøya"-elementet som her kommer til uttrykk.

Planutvalgsmedlemmene synes å finne ulike aspekter ved ByÅr-alternativet som de peker på som troverdige og attraktive elementer. Foruten om åpenhets-storylinen er dette imidlertid

mer “individualiserte” holdninger og ikke uttrykk for unisone holdninger for utvalget som sådan. Det er også tale om elementer som allerede var relatert til deres etablerte synspunkter og holdninger. Når jeg spør de folkevalgte mer direkte om sluttrapporten og ber om vurdering av den, er de ofte ikke like kontante som når de snakker om aktiviteter eller aspekter relatert til *åpenhetselementet*. Dette har nok sammenheng med at det ene er konkretisert i aktivitet, mens det andre er en større skriftlig sak. Planutvalgslederen (SV) svarte slik på spørsmålet:

‘Nei, jeg syns rapporten var grei, jeg må innrømme at jeg har ikke sittet... jeg leste jo mange rapporter. Det var jo masse som kom opp etter hvert. Du vet at når du er politiker [...] vi leser rapporter på tvers, vi kan ikke sitte og finlese alle rapporter. Du blar i dem, plukker ut og skummer gjennom. Tar fatt i det viktigste.’

Tatt i betraktning responsen på spørsmål om rapporten fra de andre politikerinformantene, er det å anta at dette utsagnet er representativt for flere av de folkevalgte. Også nåværende planutvalgsleder (Ap) peker generelt på mengden av sakspapir og arbeidsoppgaver dagens politikere står overfor, som gjør det tidkrevende å sette seg grundig ned med slike rapporter. ByÅrs sluttrapport er i tillegg relativt omfattende og tidvis krevende å lese. Slik er det derfor først og fremst åpenhetsstorylinen som får kraft i planutvalget, noe som kan tilskrives vektleggingen av den underveis, samt at den ble oversatt til konkrete aktiviteter.

Selv om det først og fremst er ‘åpenhet’ det dannes en mer unison oppslutning om blant planutvalgsmedlemmene, så var de fleste av dem generelt positive og til dels entusiastiske for ByÅr og ideene som ble presentert. Slik var det i alle fall helt til forslaget om SEBY kom på banen (jf. kapittel 6). Mine planinformanter forenes igjen her, men med motsatt fortegn: De var, eller i alle fall ble, kritiske til forslaget. SEBY har en annen status enn ‘åpenhet’ da åpenhet er en storyline i den kritisk-alternative diskurs, mens SEBY er et konkret organiseringsforslag for å *institusjonalisere* diskursen som sådan. Nyseth et al. (2010) skriver at planutvalget var positive til SEBY. Avisoppslaget fra planutvalgsmøtet hvor SEBY presenteres (Nordlys, 01.02. 2006) siterer utsagn fra en Ap- og en FrP-representant som kan tolkes i retning av at de fant forslaget positivt, men det er uklart hva eksakt de finner positivt. Det kan for eksempel være ideen om nye samarbeidsformer, og at planutvalget ‘*som er spesialister på garasjebefaring kan få sysle med overordnet planlegging*’ (ibid.). Min empiri indikerer at disse folkevalgte har et uklart bilde av hva SEBY skulle være, men de er entydige

på at det *ikke* er passende med et slikt organ, uavhengig av hva det egentlig er, *utenfor* kommuneorganisasjonen som et eget kommunalt foretak. Høyres representant sier om SEBY:

'Jeg tror det er vanskelig å ha en sånn sak løsrevet fra kommunen [...] En sånn kompetansesak for kommunen. Det blir ikke en gjøkunge, men passer ikke inn sånn som planprosesser er planlagt og skal være gjennom plan- og bygningsloven.'

Daværende planutvalgsleder (SV) er tilsvarende i sin kritikk: *'Altså det jeg tenker om det er faktisk at å begynne å etablere en ny byplanavdeling utenfor rådhuset, det syns jeg blir helt feil. Det går ikke.'* Det er selvsagt mulig at planutvalgspolitikerne var mer positive til forslaget om SEBY i utgangspunktet, slik Nyseth et al. (op.cit) og for så vidt ByÅr selv hevder i sluttrapporten (s. 57). Påstanden om at de *var* positive til forslaget trenger ikke stå i motsetning til min påstand om at de *ikke er* positive. Det kan ha endret seg. Kommuneadministrasjonen var aldri positiv, der fikk man tvert imot behov for å avvikle ByÅr når de begynte med organiseringsspørsmål. Dette illustreres i intervjuet med plan- og nærings sjefen: *'SEBY. Da gikk de over streken. Oppfattet mange. Jeg har et avslappet forhold til det, men jeg vet at fra rådmannens hold reagerte man, nå gikk de for langt.'* Det kan ha hatt innflytelse på de folkevalgtes senere vurdering.

Mitt argument er at det ikke nødvendigvis var innholdet i hva SEBY skulle gjøre, men at det skulle settes i verk utenfor kommuneorganisasjonen, som medførte avvisning av forslaget. Jeg vil derfor vurdere det dithen at den etter sigende positive responsen fra planutvalgspolitikerne neppe dreide seg om SEBY som kommunalt foretak. Forslaget strider med en opplevelse av hva som er *passende* ifht organisering av kommunal planlegging, noe som kommer til uttrykk i umiddelbare intervjuresponsen av typen at *'det blir helt feil'* eller at det ikke *'passer inn sånn som planprosesser er planlagt'* (jf. March & Olsen, 1989). SEBY blir således hverken vurdert til å være en akseptabel eller troverdig organiseringsløsning for de ideer og storylines ByÅr- og planutvalget tross alt ellers syntes å være enige om. Da SEBY var ByÅr-utvalgets "institusjonaliseringsoppskrift", kan det være et kritisk punkt for ByÅr. De satset på SEBY-etablering som en måte å sikre institusjonalisering på. Når det da faller, har de ikke andre strategier for institusjonaliseringen av den kritisk-alternative diskursen. De folkevalgte måtte da enten selv ta tak i dette eller basere seg på at Byutviklingsavdelingen kunne bidra til institusjonalisering. Med det mistet ByÅr-utvalget mye av sin "kontroll" over institusjonaliseringsprosessen.

I 2005 var nåværende planutvalgsleder (Ap) en av de politiske initiativtagere til ByÅr. I vårt intervju, er han nærmest ensidig kritisk til ByÅr. Dette kommer ikke frem i media underveis. Det kom imidlertid frem i DOGA-magasinet reportasje om ByÅr i 2007 (Doga-Magasinet, 2007). Denne diskrepansen i utsagn kan skyldes både *setting* og *tid*. I intervjuet sier han at han ikke har endret syn, men at han ble mer kritisk underveis. Det kan altså være at han har vært skeptisk hele veien, men at han i en medial setting underveis, som politisk initiativtaker, har måtte gi uttrykk av å være en del av den ellers unisone entusiasmen. Noe som sannsynliggjøres av den diskursstrukturerende effekt jeg beskriver i 7.3.4. I det minste kan det dreie seg om at det har vært en tvil som ble undertrykket, men som kom sterkere til uttrykk i etterkant. Tidsdimensjonen kan også gi en forklaring på diskrepans: Da ByÅr ble initiert var denne representanten fersk planpolitiker, mens da intervjuet ble gjennomført, var han planutvalgsleder. Det kan derfor også være uttrykk for etter-refleksjon, læring og erfaringen av hvor relevant ByÅr var for hans virke. Når informanten fremhever at det er kontinuitet i hans vurdering, kan dette da være et uttrykk for at det som den gang var en tvil, nå huskes som en mer entydig holdning.

Uansett er hans kritikk relevant for å forstå endringspotensialet til ByÅr. Han har to hovedankepunkter. Det ene går på at ByÅr ikke bidro til det som det skulle bidra til, nemlig å få en bedre sentrumsplan: *‘Og når jeg sier plan så tenker vi på kart, bestemmelser og at det skal bli kvalitativt bedre, mer oversiktlig, bedre fundert i en analyse og så videre. Det som vi fikk, var ikke det.’* Sluttrapporten karakteriserer han som *‘virkelighetsfjern’* og basert på en *‘akademisk forståelse’*. Særlig vektlegges at den økonomiske analysen mangler. Økonomien posisjonerer han som drivkraften i byutviklingen, som noe kommunen og politikerne må forstå for å være gode forhandlere og få gode kompromisser med utbyggerne:

‘For denne byen blir styrt av private, økonomiske interesser. Sant, det er et kapitalistisk samfunn vi lever i. [...] Og så må det offentlige og politikerne forsøke å styre dem i en viss retning og påvirke gjennom lover og vedtak hvordan dette går.’

ByÅr bidro i hans øyne lite ifht dette. Han viser til søkelysmetodikken og dennes anvendelse i sluttrapporten som eksempel på at en var for lite forankret i en slik økonomisk realitet: *‘Mye av dette er teoretiske tilnærminger: man sier dette området kan bli kunnskapspark og så glemmer man at her er det folk som eier.’* Denne kritiske vurderingen konstitueres av en posisjonering av planlegging hvor interesse- og identitetskonstituering som styringsteknologi

ikke anses som troverdig (umulig). 'Åpenhet' kritiseres for at det ikke var åpenhet nok: 'Og så hadde du den illusjon om at dette var et stort engasjement fordi det kom kronikker på side 3 i Nordlys. Hvis det hadde kommet mange leserinnlegg, det hadde blitt [noe annet], men det ble det ikke.' Videre påpeker han at det generelt ble:

'[...]presentert som et demokratisk prosjekt, at hele folket var med i det. Og samtidig observerte jeg at så var det ikke. Og jeg har såpass erfaring med politikk at jeg vet at det går an å mobilisere noen få og det gir den illusjon at det er mange som deltar.'

Denne form for kritikk kan karakteriseres som en *immanent kritikk*³¹, i det den vender åpenhetsidealet mot ByÅrs aktiviteter og peker på at ikke "alle" var med. En slik kritikk som argumentativ strategi brukes aktivt av alle nåværende ByÅr-kritikere. Ikke nødvendigvis fordi de selv er for en enda bredere inkludering i planleggingen, men i alle fall som et uttrykk for en problematisering av representativitetsspørsmålet. Samtidig synliggjør den immanente kritikken hvor sterkt diskursstruktureringen av 'åpenhet' var: Ingen kritiserte ByÅr på en basis av motstand mot 'åpenhet'. Derimot må de aktivisere åpenhetsterminologien og vise til at 'åpenheten' ikke var bred nok. Den immanente kritikken utnytter også hvordan åpenhet som storyline konflaterer ulike interne elementer. Det skjer ved å vektlegge aktivitetene konstituert av kompetanseelementet, som har en relativt snever basis, mens en nedtoner aktiviteter konstituert av offentlighetselementet, som hadde en bredere basis.

Etter valget i 2007 fikk planutvalget flere nye medlemmer. Av de gamle fulgte RVs og FrPs representant over til det nye. Høyres representant, som var blant de politiske initiativtagerne til ByÅr, ble byttet ut med Høyre-politikeren som til da hadde stått for det eneste entydige kritiske politiske utspillet mot ByÅr gjennom året (jf. 7.3.1). I så måte kan en anta at det er et kritisk punkt for endringspotensial at dagens planutvalgsleder ytrer seg såpass kritisk mot ByÅr. I alle fall hvis det ikke ble etablert et sterkt endringspress fra andre hold, eller endring allerede var institusjonalisert før det nye planutvalget ble konstituert. Ordførerens skepsis mot ByÅr medførte at han ikke var særlig forankret i prosjektet. Dette impliserte manglende forankring til politisk ledelse, noe som sannsynligvis var kritisk for ByÅrs endringspotensial.

³¹ Dette inspirert av Holst (2005, s. 329f) som betegner en immanent kritikk som en kritikk som henter sine målestokker fra selve gjenstanden for kritikken, dvs enten å påvise inkonsistens innenfor et symbolsystem eller at det er en avstand mellom artikulerte idealer og faktiske sosiale praksiser.

7.4.4 Deltagere og tilskuere – Planutvalget i Byutviklingens År

I hvilken grad bidro de folkevalgte i den offentlige debatten som kom med ByÅr? Det er et interessant spørsmål fordi det også sier noe om evnen og viljen planutvalget hadde til å praktisere den posisjonering 'åpenhet' impliserte for dem (jf. kapittel 6.4.4). I mai 2010 arrangerte Tromsø SV et debattmøte med tittelen "Hva skjedde med Byutviklingens År". I panelet satt bl.a. en av ByÅr-utvalgets medlemmer og Byutviklingssjefen. I salen satt også RVs planutvalgsmedlem. I ett av sine innlegg peker ByÅr-representanten på at planutvalget med ByÅr 'kom ut av garasjemoduset, man fikk diskutere politikk'. Følgende scene spilles ut i sluttrunden, hvor Byutviklingssjefen skal konkludere:

Henvendt til ByÅr-representanten sier han:

'Vi lever i helt forskjellige verdener. Politikerne var tause. De ble knødd til å skrive kronikk.'

Så høres det fra RV-politikeren i salen:

'Jeg deltok masse jeg!'

Byutviklingssjefen svarer:

'Politikerne deltok ellers ikke i det rommet. De satt og ventet til etterpå.'

RV-politiker:

'Du må si at det var politikere fra Arbeiderpartiet som ikke deltok. Vi andre deltok.'

Byutviklingssjefen:

'Det var betraktelig mindre politisk diskusjon i planutvalget under ByÅr enn før og etter.' (Siteringer basert på egne observasjonsdata).

I seg selv er de ulike aktørenes kamp om historieskrivingen fem år etter ByÅr en indikasjon på at ByÅr som fenomen lever videre. Her er formålet å undersøke om det er mulig å si noe mer entydig om politikernes handlinger gjennom året? Mye taler for at de folkevalgte hadde en relativt passiv rolle overfor den offentligheten som ble skapt under ByÅr. Byutviklingssjefens utsagn om at de var *helt* passive, må riktignok modifieres. Både ByÅr-lederen og planutvalgsinformanter peker på at de folkevalgte deltok i seminarer og intervjuer, noe som også bekreftes av artikler i lokalavisene (jf. for eksempel Nordlys 11.11. 2005).

At det skjedde en sterk revitalisering av den politiske debatt og deltagelse, fra de folkevalgtes side, underveis i ByÅr, er derimot sannsynligvis en overdrivelse. For det første fremgår det

ofte i media at ByÅr-utvalget *ønsket* at planutvalget skulle komme mer på banen og at det *skulle bli* en mer overordnet politisk debatt, samt at planutvalget syntes det var interessant. Lite tyder på at en gikk fra å *ønske det* til å *gjøre det*. Selv så sent som planutvalgsmøtet 31.01. 2006, ByÅrs slutfase, uttaler bl.a. FrPs representant at det så spennende ut at *'planutvalget som er spesialister på garasjebefaring kan få sysle med overordnet planlegging'* (Nordlys, 01.02. 2006, min utheving). Det var altså noe en ikke gjorde, men noe som kunne være spennende å få gjøre. Lederen i ByÅr-utvalget uttalte så sent som i oktober 2005 til Bladet Tromsø (12.10. 2005) at *'Vi ønsker politikerne med i en diskusjon sammen med andre om hva som skal være sentrums rolle'*. Artikkelen sier også at *'politikerne har til nå ikke involvert seg alt for mye i Byutviklingens År'*. Dette er imidlertid rett forut for utstillingen, Høstseminar og nye folkemøter og byvandring. Dog gir informantene fra planutvalget selv inntrykk av at de ikke deltok så aktivt i dette. Dette gjelder ikke RVs representant. Den planlagte "Politikernes Bok", ble det symptomatisk nok ingenting av. Daværende planutvalgsleder peker på at han deltok på en del i kraft av sin posisjon, men også han understreker at de fleste andre folkevalgte deltok i begrenset grad.

Det er en forskjell på å uttrykke entusiasme for å kunne diskutere overordnet byutvikling politisk og i offentligheten – og det å faktisk gjøre det. Noen diskusjoner og seminarer var politikere også med i, men deres egne intervjuutsagn og mediadekkingen underbygger at de ikke var spesielt deltagende og aktive. Det kan det være flere grunner til. For det første er tid og ressurser i seg selv en faktor: *'Det er et spørsmål om tid, ikke sant. Når 90 prosent av politikere i planutvalget har andre jobber, andre ting, så sier det seg selv at det blir helt umulig å delta.'* (nåværende planutvalgsleder, Ap). Daværende planutvalgsleder (SV) erindrer at han var frustrert over Ap- og Høyre-representantene som satte det hele i gang, men ikke deltok spesielt aktivt: *'Jeg tror jeg tenkte litt sånn: Hvor er de andre hen i det her? Hvorfor er de ikke til stede? Hvorfor er de ikke mer aktive?'* Men han peker også på tid og ressurser: Bare han var heltidspolitiker. Fulltidsjobber hadde imidlertid også "vanlige folk" som faktisk deltok i den offentligheten som utspilte seg under ByÅr. Derfor er tid/ressurs neppe en fullgod forklaring. Høyres representant påpeker noe vesentlig i vårt intervju:

'Det kan godt hende at man overlot det litt til arbeidsgruppen og andre folk, men det var jo meningen å prøve å få et mer folkelig engasjement rundt byplanlegging, så det er litt viktig at vi politikere ikke er med å drepe den debatten.'

Denne holdningen i forkant av planvedtak, er ikke helt uvanlig (jf. også Kristiansen, 2006 hvor jeg også diskuterer dette). Det synes generelt å være en tenkning om at “folk” skal få debattere uten at politikere “blander seg” i dette. Planpolitikerne i Tromsø ville avvente resultatet fra ByÅr, få en innstilling, for så å gjøre vedtak. Dermed ble de folkevalgte ikke bare tilskuere ifht ByÅr-utvalgets alternativutvikling, men også ifht den offentlige debatten som ble etablert i ByÅr. Det er dette Byutviklingssjefen har i tanken da han uttaler at:

‘Diskusjonene ute blant folk var politikerne i beste fall tilskuere i, men de deltok ikke i den og de fikk aldri prøvd sine synspunkter eller fikk motsagt sine synspunkter i et bredere rom. Så det åpnet ikke opp for en ny type dialog.’

Selv om Byutviklingssjefen kan ha en interesse av å fremstille det slik, tyder det meste på at dette er korrekt. Her er det også verdt å merke seg at de aktiviteter hvor de folkevalgte faktisk deltok, var intervjuer og seminarer, som er mer lukkede og begrensede fora. Dermed kan det argumenteres for at det er trekk ved politikerposisjonen i Tromsø som ByÅr i liten grad har rokket ved, til tross for politikernes generelle oppslutning om både prosjektet og ‘åpenhet’. Det er tale om en posisjon som impliserer en forståelse basert på at de folkevalgte tar beslutninger basert på faglig arbeid (her: ByÅr-utvalgets arbeid) og åpenhetsaktivitetene, uten at det anses som passende å i stor grad aktivt ta del og være en bidragsyter i disse arenaene. Her bidro ikke ByÅr til endring av politisk praksis underveis. Det kan antyde en forskjellig fortolkning av den politikerposisjonen ‘åpenhet’ som storyline impliserte (jf. Hajer, 2009).

Det skal likevel fremheves at planutvalget i noen tilfeller handlet som følge av ByÅr underveis i ByÅr. For eksempel gjennom å vedta utsettelse av planprosjekter, og at disse prosjektene skulle inngå som *case* i ByÅr. Dette gjelder bl.a. det kontroversielle *Energy Business Center*, et større kontorbygg for oljenæring, som var planlagt i Strandgatakvartalet. ByÅr-utvalget hadde et sterkt søkelys på dette område, hvor blant annet bakgårdene ble omkategorisert til ”offentlige rom”. Et annet eksempel var ”Wito-kvartal”-prosjektet i Fredrik Langes gate, som planutvalget også vedtok at skulle bli et ”case” i ByÅr. Dog ble det aldri helt klart hva det å være “case” skulle innebære og vedtakene fikk i realiteten små konsekvenser (jf. Bladet Tromsø, 25.05. 2005).

7.4.5 ByÅr og planutvalget: En diskurskoalisjon?

Denne analysen indikerer en *diskursstrukturering* blant planutvalgsmedlemmene rundt *åpenhets*-elementet i den kritisk-alternative diskurs. Dette var i stor grad basert på en fortolkning av '*åpenhet*' som vektla dets offentlighetselement. Kompetanseelement fremheves i mindre grad av planutvalgspolitikerne. Dette kan ha å gjøre med offentlighetselementets resonans til etablerte, institusjonelle plandiskurser, samt generelle politiske verdier. Det er videre sannsynlig at det har å gjøre med at offentlighetselementet konstituerte de mest synlige aktivitetene ByÅr gjennomførte i løpet av sin virketid (byvandring og X-files).

Diskursstrukturering impliserer ikke nødvendigvis praksisendringer (jf. Hajer, 1995, s. 60f). I realiteten innebærer det ikke annet enn en situasjon hvor en aktørs troverdighet i et felt er avhengig av at vedkommende anvender og ytrer seg gjennom diskursens eller storylinens terminologi. Dette impliserer dog at de aktuelle diskursive elementene får en viss dominans i hvordan virkelighet konseptualiseres (ibid., Hajer, 2009, s. 64). Dette var et viktig skritt for endring, da planutvalget representerer en praksis med regulativ og allokativ makt til å etablere diskursinstitusjonalisering og praksis-endring (jf. Healey, 2006b, 2007). Samtidig fortolkes storylinen på politisk plan altså med utgangspunkt i offentlighetselementet og uten å endre politiske subjektposisjoner i særlig stor grad. Dette kan ha kritiske implikasjoner for institusjonalisering av den bredere betydning av '*åpenhet*'. Samtidig synliggjør det at storylines har en iboende tvetydighet som muliggjør koblinger mellom ulike praksiser uten at de nødvendigvis legger det samme i begrepet (jf. Hajer, 2009, s. 61). Det kan uansett argumenteres for at det oppstod en diskurskoalisjon rundt '*åpenhet*' mellom ByÅr-utvalget og planutvalget. Rent praktisk fikk dette den betydning at planutvalget opprettholdt sin politiske og finansielle støtte til ByÅr underveis, i tillegg utsatte de kontroversielle utbyggingsprosjekt for at disse skulle bli cases i ByÅr. ByÅr opprettholdt således påkoblingen til en arena med allokativ og regulativ makt. Selv om dette kan karakteriseres som en diskurskoalisjon er det viktig å synliggjøre andre vesenstrekk ved deres relasjon. Planutvalget ble aldri en så aktiv part i ByÅr som det ByÅr-utvalget ønsket. De bidro ikke aktivt i produksjonen av den kritisk-alternativ diskurs, ei heller deltok de overveldende aktivt i den offentlige debatten som ble etablert i og med ByÅr.

Sett i lys av autonomi/forankringsdilemmaet som ble trukket opp i kapittel 3, ble ByÅr *forankret* til planutvalget nok til at de ble understøttet ressurs- og legitimitetsmessig, samtidig

som den passive holdningen fra planutvalget bidro til at de kunne arbeide nesten helt *autonomt*. Spørsmålet er hvorvidt ideene, konseptene og storylines ble forankret nok for institusjonalisering. Her ser vi at planutvalget i størst grad sentrerte sin oppmerksomhet rundt ‘*åpenheten*’ og i mindre grad de andre elementene i den kritisk-alternative diskursen. Dette har konsekvenser relatert til i hvilken grad diskursen som sådan kan institusjonaliseres. Især da planutvalget viste seg å være entydig avvisende til forslaget om SEBY, som var ByÅr-utvalgets oppskrift for institusjonalisering av den alternative diskursen. Dette kan implisere at institusjonalisering av diskursen i tillegg var avhengig av en planfaglig forankring, som i større grad var i stand til å håndtere de andre, mer utpreget faglige, elementene i diskursen. Således er det grunn til å tro at det også måtte til en kobling til de faglige praksisene i kommunen, for en institusjonalisering utover (men kanskje også av) åpenhets-elementet.

7.5 Avslutning

Jeg har i dette kapitlet forsøkt å underbygge en argumentasjon om at ByÅr-utvalget gjennom en argumentativ form som hadde god klangbunn i lokal diskursiv kontekst, samt åpenhetsstorylinens effekter, bidro til en allmenn diskursstrukturering i Tromsøs mediale offentlighet. Dette gjorde det vanskelig for aktører å fremstå som troverdige i kritikk av ByÅr og dets utvalg. Konkret fikk dette uttrykk i at det nesten ikke ble uttalt kritikk av ByÅr gjennom ByÅret. Dette må en kunne anta at var til ByÅrs fordel hva angår innflytelse og endring. Imidlertid koblet ikke ByÅr-utvalget seg til andre ikke-kommunale grupper eller praksiser i mer varige diskurskoalisjoner underveis. Derimot etableres en diskurskoalisjon rundt storylinen ‘*åpenhet*’ mellom planutvalg og ByÅr, selv om det lå ulike fortolkninger av storylinen til grunn. Denne ulike fortolkning bidro til opprettholdelse av en politikerpraksis som medførte at de folkevalgte i mindre grad deltok i åpenhetsdebattene. I stedet lot de på mange måter ByÅr-utvalget ta over Byutviklings funksjon i sentrumsplanarbeidet. Vektleggingen av offentlighetselementet sannsynliggjør at planutvalget som drivkraft for institusjonalisering av storylinen ville innebære en praksisoversettelse som vektla nettopp de aspektene. Skiftene i planutvalgsmedlemmer etter valget i 2007 kan også antydes som en kritisk faktor i negativ retning for ByÅr. Ny planutvalgsleder var mer kritisk enn den forrige. I tillegg kom nye medlemmer som enten ikke kjente til, eller allerede hadde ytret seg kritisk til ByÅr. Spørsmålet er hvorvidt institusjonaliseringen på det her tidspunktet allerede var i gang– eller hvorvidt andre aktører kunne være en kraft i så måte.

8 Byutviklingsavdelingen møter ByÅr: Ambivalens og kritikk

8.1 Introduksjon: Det vanskelige utgangspunktet

Den dislokatoriske krisen, den institusjonelle tvetydige situasjonen og planutvalgets vedtak om å holde Byutviklingsavdelingen utenfor ByÅr, innga neppe umiddelbart et godt utgangspunkt for relasjonen mellom ByÅr og Byutvikling. Med vedtaket ble ByÅr-utvalget avskåret fra *forankring*, men tilbudt *autonomi* fra Byutvikling. Det var fra planutvalgets side bevisst å ikke koble og forankre Byutvikling i ByÅr. Det er likevel grunn til å analysere faktisk samhandling og opplevelse av denne. For det første uttalte både nestleder og leder i ByÅr-utvalget i våre intervjuer at en forsøkte å koble seg på Byutviklingsavdelingen. Nestlederen uttalte i vårt intervju at han selv ønsket å ha med Byutviklingssjefen i ByÅr-utvalget. For det andre fikk ByÅr-utvalget en Byutviklings-ansatt planlegger som sekretær, som dermed kunne ha en koblings- og medierende funksjon.

8.2 Den problematiske relasjonen

Byutviklingssjefen peker på at deres manglende involvering i ByÅr-utvalget gjorde noe med deres eierskap, evne og vilje til å involvere seg i prosessen. Dog var det like fullt noe kontakt og møtepunkter mellom ByÅr og Byutvikling. Problemet for Byutvikling var, i følge Byutviklingssjefen, at de ikke opplevde dette som en særlig konstruktiv samhandling. Han opplevde at ByÅr-utvalget ikke var interessert i dialog med dem, men bare ville at '*vi skulle gjøre det de ba om*'. Han uttalte at ByÅr-utvalgets kommunikasjonsform ble opplevd som problematisk og medførte motvilje blant medarbeiderne til hele prosjektet:

'Jeg tror det var litt motstand blant medarbeiderne her å engasjere seg i det fordi det var litt sånn "Nå må dere skjønne at alt som er gjort her har vært så dårlig og det er vi som kan dette" [...]. Jeg oppfattet at det var et seminar på Universitetet [Høstseminaret] som ble meget dårlig mottatt og våre medarbeidere oppfattet det som veldig lite konstruktivt samarbeidsmessig.'

Byutviklingsstaben deltok på Høstseminaret, men var ikke særlig involvert i programmet. For ansatte på Byutvikling som i utgangspunktet hadde en åpen holdning, ble også dette en opplevelse som endret forholdet til hele ByÅr. Seminaret fremstår som et symbol på det som

en så som problemet med ByÅr-utvalgets kommunikasjon med, eller snarere om, planleggerne, slik en ansatt forteller:

'I alle fall kom det fram utrolig mye kritikk mot Byutvikling på seminaret. Hvor lite vi hadde gjort og hvor dårlige vi hadde gjort det. [...] Det var ikke noen som svarte veldig godt for oss altså: Hva slags rammebetingelser man jobbet inn under og hvorfor vi ikke hadde gjort den og den type prosesser eller tenkt sånn og sånn. Det husker jeg at var ubehagelig. At vi ansatte ble rakk ned på offentlig. Du hadde jo ikke tenkt at du gjorde en så kjempedårlig jobb. Etter det kjente jeg også at jeg ikke klarte å bli glad i den prosessen.'

Informanten fortalte at det nok var noe rett i kritikken, men at seminaret ble for ensidig i sin kritikk av Byutvikling. Det vises til at ByÅr-aktører selv var ordstyrere og brukte tiden mellom innslagene til en kritisk vurdering av deres arbeid. På den annen side later det også til at Byutviklingssjefen og enkelte andre planleggere ikke så helt nytten av å involvere seg så mye. Byutviklingssjefen forteller at han deltok på møter med ByÅr-utvalget, men at *'[...] etter hvert så tror jeg at jeg gikk lei. Prioriterte å ikke være med lengre. Det gikk på hva det skulle brukes til'*. Fra ByÅrs side erfarte man at det ikke var særlig interesse fra Byutviklingssjefen for å delta aktivt, selv om det var mulig for ham å gjøre det.

Bakgrunnen for ByÅrs etablering, en politisk mistillit mot Byutvikling, gjorde utgangspunktet for samarbeid vanskelig. En av planleggerinformantene peker også på at for kollegaene:

'[...] tror jeg de fleste har det inntrykk at ByÅr skjedde litt på utsiden av deres sfære. Det ble på en måte et munnhell at "hva blir det neste". Det var hele tiden en distanse til det. [...] Man så kanskje på det som litt heft og plunder: "Nå ble det mye støy her, når skal det roe seg."'

Utsagnet antyder liten interesse og åpenhet overfor prosjektet. Det var imidlertid stor variasjon blant de ansatte i Byutvikling hva angikk opplevelsen av ByÅr og lysten til å samhandle med dem. Sitatet over indikerer at en del hadde et avmålt syn på det hele, noe også andre informanter understreker. En informant påpeker at det burde ha vært mer kontakt, men at ByÅr-utvalget heller ikke virket spesielt interessert i å møte dem på Byutvikling:

'Jeg tenker at de var veldig utadrettet og veldig gode på det. Og det var det de var interessert i egentlig. [...] Det vi tenkte var antagelig litt kjent, det var vel ikke der de skulle finne det kreative. Men det var jo synd.'

Samtidig forteller ByÅr-lederen at: *'Jeg var innimellom litt fortvilet over at administrasjonen var så lite involvert. Vi prøvde flere ganger å få dem involvert. Det syns jeg nesten var det viktigste. Å få det forankret i kommunen.'* ByÅrs leder og nestleder viser til at det ikke var helt "tette skott". De fikk hjelp til utstillingen, bruke lokaler, trykkeri og ansatte var med på deres aktiviteter. ByÅr-lederen understreker likevel at *'[...]den glødende entusiasmen, jeg syns det var så synd at de ikke var med på den.'* En del tyder på at det kunne ha vært en bedre samhandling om koblingene mellom utvalget og Byutvikling hadde vært gjort mot de "riktige" folkene: Det var folk internt i Byutvikling som var åpne og ønsket samarbeid og som etterlyste at ByÅr skulle komme til dem. Samtidig ser vi at lederen på Byutvikling, samt andre planleggere, hadde et avmålt syn på det hele og således ikke var interessert i den samhandling ByÅr forsøkte å etablere. Dette har å gjøre med bakgrunnen for situasjonen, men også med person-relasjoner og forskjeller i forståelse av hva som var relevant å gjøre under ByÅr. ByÅrs leder påpeker at det må ha vært en vanskelig situasjon for Byutvikling:

'Det må ha vært helt forferdelig. [...] Jeg husker at jeg prøvde å trå varsomt, men samtidig så kunne en skjønne det der at her tråkket vi inn på... vi avfeide på et vis... Ikke vi da, men de ble avfeid. Det de hadde laget det var ikke godt nok, og så kom det inn andre og gjorde noe sånn i en sånn fart.'

Det er åpenbart at Byutviklingsavdelingen opplevde situasjonen som vanskelig. De var satt under en massiv kritikk både før og under ByÅr. Dertil var de selv ganske avventende og passive. En av planleggerinformantene mine peker på at det fra Byutviklings side også handlet om at man måtte: *'[...]ta det ansvaret. Som aktører må man si at det her er mitt. [...] Man kunne også startet en egen prosess internt som var en motekspertise til det som skjedde på utsiden.'* At Byutvikling ikke tok en slik rolle kan forstås på bakgrunn diskursstruktureringen i byoffentligheten hvor det å snakke kritisk om ByÅr ble vanskelig, spesielt for aktører situert i etablert praksis. Byutviklingssjefen forteller i vårt intervju at de brukte dette året på å arbeide med planutkastet. Det er jo en indikasjon på at en kanskje regnet med at ting skulle "gå over", at en hadde distanse til det, som en av planleggerne peker på.

ByÅrs sekretær fra Byutvikling kunne potensielt ha fungert som en koblingsaktør. Imidlertid gjorde han i liten grad dette. Det var relatert til at han ble sekretær *for* ByÅr mer enn et formidlingsledd *mellom* ByÅr og Byutvikling. Bakgrunnen for dette synes å ha vært ulike forståelser av hva rollen skulle innebære. Noen så hans funksjon som bindeledd, andre som sekretær for ByÅr. Enkelte viser til at sekretæren var forholdsvis ung og uerfaren og at det da kunne være vanskelig å håndtere en slik koblingsrolle i en så vanskelig situasjon. At Byutvikling valgte en yngre, uerfaren person som sekretær er et tegn på at en nettopp forstod rollen som en sekretærrolle, mer enn som en koblingsagent.

Oppsummert er det komplekse lag av personlige, diskursive og situasjonsbetingede aspekter, som kan bidra til å forstå hvorfor det ikke ble mer samhandling. Viktigste er det at de folkevalgte i realiteten bestemte at dette *skulle* være utenfor Byutvikling. Her lå til grunn en erkjennelse av at forankring ville gå utover autonomien som en betraktet som en mulighetsbetingelse for å skape et reelt alternativ, for å bruke en teoretisk terminologi. Mange informanter har senere ment at det var en svakhet ved prosjektet at det ikke tydeligere ble forankret i Byutvikling, selv om enkelte fortsatt mener dette var nødvendig. Da i alle fall enkelte Byutviklingsaktører ønsket mer forankring, er det sannsynligvis ut fra at en da så for seg å kunne “justere” ideene i “riktig” retning. Dermed var koopteringsfaren reell og alternativet ville muligens ikke være så alternativt. En stod dermed midt i det dilemmaet som etableres i skjæringsfeltet mellom de som argumenterer for viktigheten av at kritisk-alternative initiativ *kobles på* og *forankres* i institusjonell praksis (Se f.eks. de Magalhães et al., 2002; González & Healey, 2005; González & Vigar, 2008; Healey, et al., 2003; Wekerle, 2004) og de som peker på behovet for autonomi for å unngå kooptering (se f.eks. Davies, 2007; de Souza, 2006; Martens, 2005; Miraftab, 2009; Purcell, 2009).

Det er lite i utsagnene fra Byutviklingsinformantene *så langt* som indikerer at det skulle ha skjedd større diskursive skifter i Byutvikling. Samtidig skal en ikke underslå at den rystelsen ByÅr-vedtakene våren 2005 må ha vært for dem, kan ha åpnet opp for en intern refleksjon for alternative måter å se og gjøre ting på (jf. Buitelaar, et al., 2007; Olsen, 2009). Jeg har også vist at Byutviklingsinformanter fant kritikken urettferdig fordi den ikke tok hensyn til rammebetingelser. I så måte kan ByÅrs fokus på å etablere større ressurser henimot Byutviklings virkeområde, muligens blitt erfart som *attraktivt* for Byutviklingsaktører.

8.3 *Byutviklingsaktørers møte med den kritisk-alternative diskurs*

Jeg skal nå undersøke nærmere Byutviklingsaktørers vurderingen av den kritisk-alternative diskursen. Det er i denne analysen viktig å holde orden på følgende forhold: Det er de ulike aktørenes forståelser og argumenter som identifiseres, ikke den institusjonelle praksis' som sådan. Det undersøkes hvorvidt det er sterkt samsvar eller variasjon i de ulike Byutviklingsinformantenes vurdering av den kritisk-alternative diskursens troverdighet, nødvendighet og attraktivitet. Som aktører forankret i samme praksis, kan en forvente samsvar i argumentasjon gitt den sosialisering som skjer i slike praksiser. Imidlertid kan ulik erfaringsbakgrunn, utdanning og arbeidsoppgaver også medføre variasjon i vurdering.

Det er naturlig å begynne å se på Byutviklingsinformantenes vurdering av den storyline som synes å ha fått mest oppmerksomhet av andre aktører: 'åpenhet'. Som hos de folkvalgte, er det også blant disse informantene dette som vektlegges. Dette styrker påstanden om at 'åpenheten' fikk en helt spesielt sentral posisjon i ByÅr. En av planleggerne forteller:

'Den måte å jobbe på var veldig spennende. Hvordan man klarte å få folk med seg på vandringer, å skrive kronikker og utstillingen. De jobbet kjempebra sånn. [...] Folk som ellers ikke snakket om byplanlegging, de snakket til og med om det på kafeer og hjemme hos folk. Så det var mye mer diskusjon om Tromsø sentrum enn jeg kanskje noen gang har opplevd. [...] Jeg tror det satte i gang noe veldig bra.'

Dette er et utsagn de fleste, men ikke alle, informantene på Byutvikling kan skrive under på. Begrunnelsene er relatert til verdier om offentlighet, til at åpne diskusjoner og deltagelse gir mer kunnskap og bedre prosesser. De folkevalgte og planleggerne som er positive, har en relativt lik fortolkning og vektlegging av åpenhets-storylinen i det begge vektlegger *offentlighetselementet*. Konkret kommer dette til uttrykk gjennom at det er de offentlighetskonstituerte aktivitetene som nevnes mest i våre intervjuer, dvs Byvandringer, X-files og delvis kronikker. Sist siterte planlegger sier for eksempel om X-files utstillingen:

'Alt fra skoleelever [...] til seniorforum og privatpersoner kom i rådhuset fordi de var interessert. De spurte, diskuterte og oppdaget at det gikk an å være uenige, men fortsatt snakke sammen og kanskje gå inn i dialog på en annen måte.'

De fleste folkevalgte som støttet opp om denne storyline gjorde det uten kritiske innvendinger. Blant planleggerne som finner 'åpenhet' troverdig og attraktiv, er den positive vurderingen iblandet en mer reflektert, kritisk holdning. Dette dreier seg bl.a om en varhet over hvem det er som deltar, altså et spørsmål om representativiteten:

'Så kan en si det kanskje hadde noen slagsider. Men det vil det alltid ha. Hvem er det som debatterer? Det er jo alltid en form for elite. I alle fall en liten gruppe som på en måte behersker det rommet der. [...] Men det var likevel mange som ga et bidrag til det og jeg syns det var flott.' (intervju, planlegger).

Til tross for en opplevelse av bias i deltagelsesaktivitetene til ByÅr, mener informanten dette kan suppleres av andre aktiviteter og ikke trenger implisere avvisning av ByÅrs 'åpenhet'. Et annet aspekt som delvis problematiseres er forholdet mellom idealer og realiteter når det kommer til ressursbruk. Det vises til at ByÅr var en avgrenset hendelse hinsides institusjonelle rammebetingelser: De skulle gjennomføre kun denne oppgaven og var finansiert til å gjøre akkurat dette. En av planinformantene argumenterer for at de jobbet under andre betingelser og da opplevdes det *'[...] litt urettferdig og å si at "ja, men det her skulle kommunen klart å ha gjort."* Det er nesten umulig hvis du ikke legger inn veldig mye ressurser på prosesser.' Byutviklingsavdelingen hadde også en rekke andre aktiviteter som skulle gjøres innenfor relativt trange rammer. En av Byutviklingsinformantene, som ble ansatt i etterkant av ByÅr, har også en slik erfaring etter at han kom inn i forvaltningen:

'Det som jeg opplever sterkere på kroppen, [...] det er jo dette med hva disse prosessene koster og det å få de finansiert. Kommuneøkonomien er stram. Bare det å lage en utstilling koster jo titusenvis og kanskje vel så det. Bare det å arrangere et folkemøte har et gebyr på 10.000, ikke sant [ler]. Så den virkeligheten, den er jo der.'

'Åpenhet' er derfor prisgitt en politisk ressursallokering. At mer kritiske refleksjoner som dette kommer til uttrykk på planleggerhold, men er fraværende på politikerhold, kan relateres til disse aktørenes forankring i ulike praksiser (Hajer, 1995). Planleggerne opererer innenfor en faglig praksis som gir dem erfaringer relatert til å gjøre planlegging innenfor rammebetingelser gitt av politisk ressursallokering, lovpålagte oppgaver og mer uformelle rutiner og prosedyrer. I tillegg har de konkrete erfaringer relatert til ulike prosesser med medvirkning. Dette gjør dem i større grad i stand til en kritisk refleksjon fordi de har

erfaringer med de dilemmaer og problematiske aspekter som må håndteres. De kritiske refleksjonene har således mer utgangspunkt i deres praksisforankring enn i diskursive motsetninger, og er derfor ikke en avvisning av storylinen: Til tross for disse innvendinger pekes det på at dette er noe en kunne lære av og at det *'[...]er noe vi fortsatt kan måle oss opp i mot. Kan vi gjøre noe sånt?'* (Intervju, planlegger). For flere av planleggerne står 'åpenhet' frem som interessant lærdom og eksempel til etterfølgelse. Det er verdt å merke seg at disse også gir uttrykk for at medvirkning var av deres interessefelt før ByÅr også.

Imidlertid er det variasjon i vurderingen av 'åpenhet'. Spesielt Byutviklingssjefen og ByÅr-sekretæren gir en mer kritisk vurdering. De aktiverer samme argumentasjon som nåværende planutvalgsleder (Ap), nemlig en immanent kritikk. Hos dem medfører det et forsøk på å fylle begrepet åpenhet med annen mening og en planrelatert kritikk. Byutviklingssjefen sier:

'Det de lykkes godt med, det var å mobilisere det du kan kalle en type intelligentsia til å interessere seg i spørsmålene. Altså folk som er knyttet til universitetet eller virksomhet som ikke har deltatt i diskusjonen tidligere. De deltok i ganske stor grad.'

Utsagnet kan forstås som en positiv vurdering og anerkjennelse av at nye grupper ble engasjert, han peker bl.a. på at de med kronikkene i Nordlys evnet *'[...] å lage en ganske ålreit diskusjon'*. Imidlertid er dette også et uttrykk for immanent kritikk: Åpenheten var ikke åpen nok. Som hos planutvalgslederen er det de aktiviteter som konstitueres av kompetanse-elementet som vektlegges, mens en nedtoner offentlighetselementet. Samtidig mener Byutviklingssjefen at en ikke evnet å mobilisere særlig bredt i offentlighetsaktivitetene heller. En slik argumentasjon aktiveres også av tidligere ByÅr-sekretær.

Byutviklingssjefen artikulere også en kritikk av manglende *transparens* i åpenhetspraksisene til ByÅr. Han argumenterer for at byplanleggingen er preget av sterke økonomiske interesser og at fremstillingen av hvem som vil hva derfor er politisk viktig. ByÅrs praksis var i så måte problematisk fordi de ofte siterte utsagn og ideer fra folk de hadde snakket med i ulike aktiviteter, uten at det fremgikk hvem som mente hva:

'Det synes jeg virkelig er et demokratisk underskudd: De har på en måte gjort undersøkelser på forskjellige ting, og kommet frem med de konklusjonene, hvor det er

ingen måte å etterprøve hvorfra det kommer. Når byråkratiet gjør det, så har vi merknader... det er tørt og lite engasjerende, men det er i alle fall dokumenterbart.'

Dette intervjuutsagnet, er en argumentasjon hvor det forsøkes å etablere en forståelse av Byutviklings egen praksis som mer *åpen* ved å gi '*åpenhet*' et annet meningsinnhold. Delvis aksepterer Byutviklingssjefen at den etablerte praksis har operert med et snevrere deltagelsesperspektiv. Samtidig vektlegger han de politiske, representative styringsorganenes rolle i så måte og peker på at kommunen selv dokumenterer all sin kontakt med andre og offentliggjør alle sine dokumenter. Slik er kommunen i følge ham '*[...] i prinsippet helt åpen sånn sett*'. Her er *åpenhet* gitt mening innenfor rammen av en klassisk-modernistisk forståelse av samhandling mellom forvaltning, politikk og offentlighet. Det er en praksis som vektlegger formelle kanaler og prosedyrer for å sikre transparens og legitime prosesser, samt en byråkratisk etos hvor dokumenterbarhet og etterprøvbarhet står sentralt (jf. Hajer, 2009, s. 23ff; Hanssen, et al., 2007, s. 32ff; Weber, 2000, s. 107ff).

Byutviklingssjefen søker å konstituere en *åpenhetsforståelse* forankret i typiske forvaltnings- og representativt demokrati-idealer, mens ByÅrs '*åpenhet*' både har affinitet til typiske deltagerdemokratiske idealer, men også en mer "governance"-orientert forståelse av styring. Dog kan det påpekes at *praksisene* i Tromsø ikke fullt og helt har vært innenfor det klassiske idealet, i det den også har hatt stort innslag av forhandlingsplanlegging (jf. kapittel 5).

Generelt er divergensen mellom de ulike informantene i Byutvikling mindre når det kommer til vurderingen av de andre elementene i den kritisk-alternative diskursen. Dette er relatert til at når alt kommer til alt så stod og står ByÅr og Byutvikling godt plantet i to ulike diskurser som konstituerer ulike forståelser av hva byplanlegging er, kan og bør være. Spørsmålet er derfor hvorfor såpass mange av dem *likevel* gir en så sterk positiv vurdering av ByÅrs '*åpenhet*' som et ideal, som et troverdig og attraktivt element i byplanlegging? Her vil jeg trekke frem storylinens, spesielt dens offentlighetselement, affinitet og resonans til eksisterende diskursive strukturer (jf. Hajer, 1995, s. 66f). Offentlighet og deltagelse har, som tidligere nevnt, stått sterkt i norsk planleggingsdiskurs siden 1970-tallet (Fiskaa, 2005; Kleven, 2011). Hajer (1995, s. 57) hevder at alternativer som søker å utfordre etablerte praksiser får en særlig kraft om en er i stand til å etablere '*new combinations within seemingly traditional discursive structures*'. '*Åpenhetens*' resonans til etablerte forståelser, gir den kraft til å lettere kunne hektes på, utvide og endre de samme etablerte forståelser.

Laclau (1990, s. 66) peker på at *'the acceptance of a discourse depends on its credibility, and this will not be granted if its proposals clash with the basic principles informing the organization of a group.'* Hvor bestandige "basisprinsipper" erfares, er avhengig av dislokasjonens karakter: jo kraftigere og bredere dislokasjon, jo mindre bestandige basisprinsipper (Hajer, 2009; Laclau, 1990). Da Byutviklingsinformantene i liten grad ellers synes å ha endret grunnleggende diskursive posisjoner, indikerer dette at den dislokatoriske erfaring enten har hatt mindre omfang hos disse aktørene, eller at deres etablerte forståelser i stor grad har gjenfunnet tidligere posisjon. I så måte er det mulig å forstå hvorfor *åpenhetsstorylinen* er det som i størst grad har influert disse aktørene, da den har sterkere resonans til etablerte diskursive strukturer, enn de andre elementene. For de planleggerne som var positive til storylinen, anses *'åpenhet'* å være en måte å få til mer og bedre informerte løsninger på (troverdighet, nødvendighet) og en interessant måte å jobbe på (attraktivitet). Selv om flere av dem synes å tilslutte seg *åpenhets-storylinen*, er det for endringspotensialet et kritisk punkt at Byutviklingssjefens vurdering er relativt kritisk.

Hva angår den kritisk-alternative diskursen utover *'åpenhet'* er det altså relativt samsvarende vurderinger blant de ulike informantene i Byutvikling. Dette må forstås på bakgrunn av at det er to ulike diskurser som her "møtes". Den ene, som har sitt tyngdepunkt i Byutviklings praksis, ser planlegging som *et regulativt styringsverktøy* der selve plandokumentet med dets kart, retningslinjer og bestemmelser er det viktigste. Den kritisk-alternative forståelsen ser planlegging som *et strategisk styringsverktøy* med fokus på mer overordnede analyser og visjoner, samt konkrete tiltak og prosjekt. Her blir dokumentets status i seg selv mindre viktig, fordi det er prosessene som leder til strategiene, og prosessene som leder til realisering av konkrete prosjekter som blir viktig. Det er også i disse prosessene avgjørelser på lokalisering, program og utforming avgjøres, innenfor overordnede prinsipper nedsatt i plandokumentet.

Som regulativt verktøy vil planen i seg selv ikke være et *aktivt* virkemiddel for byutvikling, men en måte å vurdere og (ikke) godkjenne (private) prosjektforslag på basis av en regelbasert vurdering. Som strategisk verktøy vil planen være utgangspunkt for en mer *aktiv* praksis i samarbeid med andre aktører. Forskjellen etablerer forskjellige mulighetsbetingelser for planens innhold. En regulativ plan må nødvendigvis fokusere generelle regler for vurdering av enkeltprosjekters kvalitet relatert til utforming, lokalisering og program. En strategisk plan kan fokusere på ønskede tiltak, aktiviteter, programmer og funksjoner. De to

forståelsene innebærer ulike strukturposisjoneringer av hva som er mulig og umulig å gjøre i og gjennom byplanlegging (jf. Hajer, 1995).

Av Byutviklingsinformantene er det spesielt Byutviklingssjefen, den tidligere ByÅr-sekretæren, samt to av planleggerne som aktiviserer argumenter som kan spores tilbake til denne etablerte posisjonen. Kun en planlegger-informant synes i mindre grad å aktivisere en slik argumentasjon. Flere av informantene argumenterte for at ByÅr ikke befattet seg med det som *egentlig* var oppgaven, nemlig sentrumsplanlegging. Dette kommer til uttrykk i at flere planleggere erfarte en uklar sammenheng mellom åpenhetsaktivitetene og arbeidet med den konkrete planen. En av dem spør seg: *'[...] alt som ble sagt og gjort, hvor er det man finner det hen? Hvordan er det trukket ned? Det er jo veldig vanskelig da, når du har hatt masse prosesser.'* Den vesentligste kritikken konstituert av den diskursive motsetningen, er relatert til at flere av Byutviklingsinformantene ikke synes ByÅr konkluderer eller forholder seg konkret til sentrumsplanen. Byutviklingssjefen trekker i sin vurdering av X-files frem at det var fornuftig å kunne se sammenstillingen av ting som ble tenkt, men at:

'Det ble ikke gjennomført noen kritikk av prosjektene, hverken enkeltvis eller samlet. [...] Det fornuftige hadde vært, etter min oppfatning, at det hadde vært en åpen diskusjon om hva som er bra og dårlig med alle prosjektene. Hvis vi mener det er bra og det er dårlig, er det noe vi kan enes om er bra og dårlig, og kan erfaringene bringes tilbake til hva slags overordnet plan vi skal ha for sentrum? Det gjorde de ikke. Og det synes jeg nesten var hele vitsen med å gjøre det.'

En slik kritikk kommer også til uttrykk i vurderingen av sluttrapporten, hvor han peker på at *'de drøfter bare ting, men jeg synes ikke [de] har gitt noen svar på hva som er bra og hva som er dårlig.'* Hans hovedinnvending mot ByÅr var derfor basert på at han mente at de ikke forholdt seg til det som var utgangspunktet, nemlig å lage en bedre sentrumsplan. En planlegger peker også på at ByÅr kun arbeidet i det overordnede, uten å konkludere, for eksempel relatert til Strandgatakvartalet:

'Jeg husker ikke mer konkrete ting [...] enn det at man skulle gjøre noe med bakgårdene og sånn, men hva skulle man gjøre? Hvilken utnyttelsesgrad? Skulle man bygge igjen parkering i bakgården? Man endte ikke opp med konkrete forslag på det. Bortsett fra det å skille soner i sentrum som jeg kan huske det. Og i alle fall når det

gjelder sentrum, en ting er at du må jobbe i det overordnede, det er jo bra, men så må du også jobbe i detalj. Og man kan ikke komme unna det. Og der var man ikke.'

Det blir også pekt på av Byutviklingssjefen at det som kom frem av åpenhetsaktivitetene og det som fokuseres i Sluttrapporten i stor grad er *'[...] fokus på tiltak, aktiviteter, funksjoner – mindre på planen som redskap'*. Dette karakteriseres som *'[...] Mye "dette må vi ha". Ikke nødvendigvis uenig i det, men hvordan'³²*. Det blir argumentert for at slike tiltak ikke kan "planlegges" i den forstand at det kan puttes i en plan og så bli realisert. Det er slik en kan forstå Byutviklingssjefens utsagn om at ByÅr var preget av *'få konklusjoner'* og en *'avansert tvetydighet'* som var vanskelig å oversette til en konkret plan³³. ByÅrs nestleder, finner i vårt intervju utsagnet *'avansert tvetydighet'* som beskrivende for ByÅr på en *positiv* måte:

'Avansert tvetydighet synes jeg er et veldig godt uttrykk. For det er det absolutt. Fordi så åpent som det er og så uklart det var i intensjonene, hvor du bare er ute etter å oppfinne nye åpninger, du leter etter nye åpninger og så går du inn i det som ser mest interessant ut... Sånn vil det være tvetydig, for en slik diskusjon vet du aldri riktig hvor skal hen. [...] Og det er også en ekstrem fordel for du kan gjøre store oppdagelser.'

Imidlertid mener han Byutviklingssjefen *'bommer'* når han etterlyser det mer konkrete, fordi *'[...] det konkrete består i å se ting på nytt, ofte.'* Byutviklingsinformanter argumenterer for at ByÅr ble noe ufokusert, lite målrettet og effektivt. Dette indikerer et behov for konkrete konklusjoner, mens ByÅr var mer opptatt av kontinuerlige oppdagelser og åpninger. Dette må ses i lys av at de to diskursene etablerer ulike forståelser av hva planlegging er, kan og bør være. En type strategisk plantenkning som ByÅr-utvalget artikulerte, vil nødvendigvis anses som "luftig" for aktører forankret i en regulativ planposisjon. For ByÅr var det et sentralt poeng at sentrumsplanen *ikke* kunne etablere detaljerte reguleringer og konklusjoner, men måtte være *åpen* ifht fremtidige muligheter. Med det kommer også en nedtoning av planen som styringsredskap til fordel for prosessene hvor strategier og visjoner utvikles og realiseres.

Det kan også pekes på at det var forskjellige forventninger til hva ByÅr skulle bidra til ifht selve planen. Mandatet sa at ByÅr skulle *'utarbeide visjoner og retningslinjer som kan legges til grunn for en revidert behandling'*. Men også at *'reformuleringer i planforslaget av*

³² Sitatet er fra Byutviklingssjefen på et møte om byutvikling arrangert av Tromsø SV, 18. mai 2010.

³³ Uttalt på både det offentlige møte arrangert av NAL, september 2007 og møtet arrangert av SV i mai 2010.

18.10.04 skrives inn parallelt med at prosessens siste fase [...] skrider fram' (Møteprotokoll, Planutvalget, 15.03. 2005). I alle fall første setning kan tolkes i retning av at det skulle være strategi- og visjonsutvikling, men den siste setning peker i retning av konkret arbeid med sentrumsplanen. ByÅr-utvalget tolket sin oppgave ikke først og fremst som konkret planarbeid (dette tas opp allerede i Plattformen, så det er ikke en *ex post* vurdering). Uansett fremgår det at Byutvikling i større grad forventet et arbeid som skulle lede til konkrete konklusjoner og retningslinjer for fysisk utforming og lokalisering. For flere av dem, fremsto ByÅr-utvalgets manglende befatning med dette som en strategisk avveining om å ikke gjøre seg "upopulære". Like adekvat er det å se det som utslag av deres forankring i en diskurs som konseptualiserer en annen forståelse av planens formål, funksjon og mulighetsbetingelser.

I forlengelsen av dette etterlyser planinformanter også kunnskapsgrunnlag og det settes spørsmålsteget ved arbeidsmetodikk i så måte. Her er det "fakta om Tromsø" som etterspørres. Spesielt en av planleggerne påpeker denne mangelen. Vedkommende argumenterer for at i den grad ByÅr jobbet mot handelsnæring og transportsystem så skjedde det '*på et litt mer luftig nivå*', lite preget av konkret kunnskap i form av tallmateriale og lignende dokumentasjon: '*Hvordan er det? Hvordan er systemet og hva bør forbedres helt konkret?*' ByÅr-utvalget trekker også frem behov for slikt datagrunnlag i sluttrapporten. Dog vektla de ikke å utarbeide dette selv. Det kan være at de ikke hadde ressurser til det, men også at de ikke prioriterte det fordi de vektla den mer fenomenologisk orienterte kunnskapssøken. Det er dog viktig å minne om at hverken sentrumsplanutkastet anno 1999 eller 2004 selv har spor etter registerkunnskap eller statistisk analyse. Hverken på demografi, og heller ikke på næring og bolig. Dens kunnskapsgrunnlag er i stor grad basert på fysisk-morfologiske analyser så som for eksempel realistisk byanalyse (jf. Ellefsen & Tvilde, 1991). Denne mangelen kan jo være en grunn til å etterlyse dette fra ByÅr, fordi det var det man erfarte at manglet. Dog spør det om det ikke ville være urimelig å forvente at ByÅr-utvalget skulle kunne fremskaffe dette, når kommunen selv ikke kunne, og tyngdepunktet i ByÅrs mandat lå annetstedshen.

I forlengelsen av dette er det to ulike forståelser av forholdet mellom *plan og gjennomføring*, konstituert av ulike strukturposisjoneringer av det mulige og umulige (jf. Hajer, 1995, s. 54). ByÅrs problem-løsningskonfigurering impliserer en vektlegging av prosess og samarbeid mellom ulike aktører, forankret i strategiske visjoner, som gjennom spekulering og oppdagelser implementerer ønskede strategier og prosjekter for ulike områder. Dette impliserer en nedbrytning av distinksjonen mellom plan og gjennomføring. Denne

argumentasjonen har flere av informantene på Byutvikling problemer med. For dem er det både urealistisk og problematisk. Byutviklingssjefen sier:

'De ønsker seg en ideell situasjon hvor det finnes en mer uavhengig instans som er en såkalt kurator, som skal formidle mellom de som har investering og ideer og eiendom. Sånn oppfatter jeg dem. [...] Sånn at for eksempel de som har en tomt får det rette prosjektet på rett sted, og det er jo en viktig problemstilling [...].'

Til tross for at dette sees som en viktig problemstilling, er oppfatningen at ByÅr ikke har en realistisk innstilling til dette. Byutviklingssjefen argumenterer i likhet med nåværende planutvalgsleder for at tiltakshavere og grunneiere i liten grad har interesse av å endre sine prosjekter. Dette indikerer en forståelse av at aktører har relativt gitte interesser og ideer. Byutviklingssjefen illustrer det slik: *'Hvis jeg skal tjene penger på å bygge et svært hotell, så kan jeg ikke overlate til naboen å bygge det, for da tjener jeg jo ikke noen penger på det'*. Forståelsen av økonomisk dynamikk og interesser som gitte, impliserer et behov for styringsteknologier som kan håndtere og avveie ulike interesser. I denne situasjonen har tiltakshavere makt i form av eiendom og realiseringspotensial. Kommunens makt er forankret i regulative styringsteknologier i form av lover og planers bestemmelser og retningslinjer, som utgjør grunnlag for å godkjenne eller avvise forslag. Det vises også til at en by som Tromsø, med så konfliktuerende interesser, er avhengig av at planen etablerer tydelige rammer og forutsigbarhet, basert på kompromisser og avveininger mellom ulike interesser.

Her har vi sett ByÅr-utvalget foreskrev en tilnærming basert på andre styringsteknologier, hvor kommunen som aktiv byutvikler og kommunal byøkonomi vektlegges. Viktigst er imidlertid at der Byutvikling har søkt *interessehåndtering* søker ByÅr-utvalget *identitets- og interessekonstituering* gjennom utvikling av nye anskuelsesformer og betydninger – også hos utbyggere. Det er således en materialistisk-realistisk forståelse som ser interesser som gitte, kontra en idealistisk forståelse som ser interesser og mening som formbare, som her står mot hverandre og etablerer ulike forståelser av det mulige og umulige. Igjen bidrar dette til en vektlegging av henholdsvis planlegging som *forvaltning* (vurdering basert på regler) og *forhandling* (regulativ makt versus realiseringsmakt) versus planlegging som *forvandling* (strategisk, meningsdannende områdeendring) gjennom *samarbeid* (med offentlige og private aktører). Av denne grunn vil flere av Byutviklingsinformantene avvise realismen i ByÅrs ambisjoner: De finner ikke betydningsdannelse som styringsteknologi *troverdige*, gitt deres

vurdering av interesser som relativt gitte. Den form for planlegging som ByÅr-utvalget forfekter, forstås derfor som noe på siden av hva byplanlegging er og kan være:

‘[Planen] kan bare være et styringsredskap for hva man kan gjøre. Og det er vel fortsatt der vi er, at det er få metoder for å gjennom byråkratiet eller PBL kunne få frem de gode prosjektene. I beste fall er det et instrument for å hindre at de dårlige prosjektene blir realisert.’ (Intervju, Byutviklingssjefen).

Nettopp derfor oppleves det som problematisk at en ikke i større grad har konkretisert og konkludert med hva som er godt og hva som er dårlig. Det forklarer også utsagn som for eksempel ByÅr-sekretæren kommer med, hvor ByÅr-utvalgets arbeid vurderes som noe som: *‘[...] dreide bort fra å jobbe med kommunedelplan til å bli en øvelse i noe helt fristilt... noe [...] som i alle fall ikke har med PBL å gjøre og i liten grad det å drive offentlig forvaltning.’*

Det gis også en kritikk basert på hva som er mulig innenfor dagens rammebetingelser. Selv Byutviklingssjefen argumenterer for at det ikke er umulig med en mer aktiv linje fra kommunens side. Problemet er iflg ham at dette krever så store ressurser at selv om det er mulig, så er det urealistisk. Dette peker flere planinformanter på. Denne form for realismeargument er annerledes enn den som er relatert til interesser som gitte. Hva angår spørsmålet om interesser, er det uttrykk for grunnleggende ontologiske forskjeller: Her er påstanden at interessekonstituering ikke bare er urealistisk, men også umulig: Interesser *er* gitte. En sterkere ressursprioritering forstås ikke som umulig, men urealistisk. Det handler om manglende tro på politikeres evne og vilje til å prioritere byutvikling innenfor trange økonomiske rammer. Dette blir imidlertid motsagt av tidligere planutvalgsleder (SV), som peker på muligheten for satsning på byutvikling gjennom prosjektmidler fra departementene.

Byutviklingssjefen hevder at ByÅr-utvalgets opplegg *‘[...]ville bety at kommune måtte ha kjempestore ressurser inn i det. Vi måtte sette inn flere folk som kunne diskutere økonomi og prosjekter og tegne alternativer når Snøhetta tegner noe.’* Ønsket om en større aktivitet fra kommunens side hevder han imidlertid *‘[...] er jo ikke oss i mot da’*. Slik er det aspekter ved ByÅrs diskurs som kunne være *attraktive* for Byutvikling, fordi det ville medført mer ressurser og derigjennom innflytelse og arbeidsoppgaver for kommunal byutvikling. Samtidig hviler det på premisser en ikke anser for å være realistiske eller mulige og som således minsker løsningenes *troverdighet*.

I tillegg trekkes også mer normative argumenter frem mot den type praksis ByÅr-utvalget foreskriver. Her argumenteres det for at en har problemer med transparensen i den type organisering som det er lagt opp til gjennom SEBY. En av planleggerne sier om SEBY-forslaget: *‘Det hadde jeg vel heller ikke tro på da. Jeg tenker på det med offentlighet og regler som tross alt er viktig.’* Den konkrete organiseringen avvises av Byutviklingssjefen fordi det *‘skulle tas ut av kommunen til kloke hoder, investorer og universitetet og det er ingen løsning’*³⁴. Planinformantenes avvisning har å gjøre med at en erfarer at ByÅr tok lett på spørsmål relatert til forvaltningsskikk. Dette er en fortolkning av SEBY som et forsøk på å “komme unna” forvaltningstankegangen. SEBY oppleves også som en trussel mot den politiske kontrollen med byutviklingen. Her er en representativt orientert forvaltningslogikk som peker på at *‘styrken i vårt demokratiske styre, selv om det er tørt, er at alle kan se hvem vi snakker med’* (ibid.).

Denne analysen har identifisert to diskursive posisjoner som står mot hverandre i møtet mellom ByÅr og Byutvikling. Diskursene konstituerer to ulike definisjoner av hva byplanlegging er, bør og kan være. Posisjonene oppsummeres og rendyrkes i tabell 8-1.

Tabell 8-1 Institusjonell og kritisk-alternativ planposisjon

Institusjonell planposisjon	Kritisk-alternativ planposisjon
Planen som regulativt styringsverktøy <i>Plandokumentet</i>	Planen som strategisk styringsverktøy <i>Planprosessene</i>
Fysisk form, struktur, morfologi <i>Fysisk planlegging</i>	Program, funksjon og aktivitet <i>Samfunnsplanlegging</i>
Analyseform: Registrere og avdekke Fysisk-materiell	Analyseform: Spekulere, oppdage og oppfinne Fenomenologisk, sosio-økonomisk-kulturell
“Forvaltning og forhandling”: <i>Interesseavveining</i>	“Forvandling og samarbeid” <i>Identitets- og interessekonstituering</i>

Tabellen rendyrker først og fremst de ulike posisjonenes vektlegging, virkeligheten er mer kompleks. Eksempelvis er også etablert praksis i sentrumsplanarbeidet opptatt av programmer og funksjoner og motsatt er ByÅr-utvalget ikke uten oppmerksomhet på fysisk form og struktur. Konkrete utsagn og argumenter kan ofte ha mer nyanse og kompleksitet enn tabellen foreskriver. Det må også understrekes at det er variasjon internt i Byutvikling på hvor sterkt og entydig en avviser andre elementer enn *‘åpenheten’* i den kritisk-alternative diskursen. En

³⁴ Byutviklingssjefen, offentlig møte i regi av SV 18. mai 2010

av planleggerne argumenterer for eksempel sterkt for at visjonstekningen og aktivitetsorienteringen som lå i ByÅr har sin klare plass innenfor byplanleggingen. En annen planlegger ser søkelysmetodikken som interessant og anerkjenner verdien i de konkrete søkelysbeskrivelsene som ByÅr-rapporten presenterer.

Like fullt klargjør tabellen hovedposisjonene og den grunnleggende forståelsen som konstituerer ulike utsagn og argumenter. Jeg har argumentert for at det er ulike *planleggingsforståelse* som konstituerer motsetninger mellom Byutvikling og ByÅr. En kan alltid peke på forskjellige vurderinger av *policy* eller konkrete *saker*, men disse forskjellene er enten ikke av grunnleggende diskursivt motstridende art, eller så kan de føres tilbake til de ulike konstruksjonene av byplanlegging. Hva angår *policy* så motstred ByÅr-utvalget ikke den etablerte storyline om *fortettet sentrumsvekst*. At det gis kritikk mot utslag av strategien rokker ikke ved dette. ByÅr-utvalgets formål på *policy* var å utvide bredden fra det fysiske, til også sosiale, kulturelle og økonomiske aspekter. I seg selv er ikke dette noe Byutvikling er “mot”. Det som problematiseres, er hvorvidt *byplanleggingen* og *sentrumsplanarbeidet* kan og bør ta opp i seg slike bredere *policytemaer*

Når det kommer til *konkrete policyanbefalinger* vil det derfor være slik, som med *åpenhetsstorylinen*, at det er de anbefalinger som kan inkorporeres innenfor en fysisk-regulativ planpraksis og *fortettet sentrumsutvikling*-storyline, som vil kunne tilsluttes av Byutviklingsaktørene. Eksempelvis trekker noen Byutviklings-informanter frem anbefalinger om mindre vektlegging av bolig i sentrum, som en anbefaling flere planleggere så på som relevant. Boliger i sentrum var en sentral målsetting siden Miljøbyprogrammets tid og videreført i planutkastet anno 2004. Her strider dog ikke et argument om at “det er nok nå” mot storylinen, fordi en faktisk hadde realisert en rekke boligprogrammer allerede. I tillegg aksepterte en problemstillingen med at næringsprogrammer stod svakere. Fortettet sentrumsutvikling er også avhengig av næringsprogrammer. Et annet boligrelatert eksempel er endret vurdering av barn i sentrumsboliger. Som det fremgikk i kapittel 5, sa planutkastet fra 2004 at barn ikke bodde i sentrum og at spesielle hensyn derfor ikke var nødvendig. På Høstseminaret holdt Guro Voss Gabrielsen et innlegg som slo fast at ny kunnskap viste at dette ikke var reelt (jf. også Gabrielsen & Isdahl, 2005). Dette ble også fulgt opp i sluttrapporten. En av planleggerinformantene sa at Høstseminaret bidro til en endret vurdering fra deres side på dette. En annen planlegger trekker også frem ByÅrs bevisstgjøring rundt offentlige rom og utformingen av disse som et sentralt punkt for vedkommende.

8.4 Implikasjoner for innflytelse og endringspotensial - Avslutning

Relasjonen mellom ByÅr-utvalget og Byutvikling var problematisk fra dag én. Det må sees i sammenheng med hvorfor ByÅr oppstod og hva de skulle gjøre. I tillegg kom kommunikasjonsproblemer og vedvarende forankring i to konfliktuerende diskurser. Av den grunn er den generelle vurderingen blant de fleste av mine planinformanter at ByÅr ikke etablerte troverdige problem-løsningskonfigurasjoner. Ut av dette kan det trekkes frem noen antagelser og kritiske punkt ifht endringspotensial. Enkelte av Byutviklingsinformantene synes å akseptere konkrete forslag og ideer der det ikke bryter med institusjonaliserte plan- og policyforståelser. Dette kan implisere at slike forslag kan inkorporeres i etablert praksis gjennom arbeidet med sentrumsplanen. Dette er snakk om policyjusteringer, mer enn grunnleggende brudd i policy- og plandiskurs (hhv. urbanisme/bærekraft, og regulativ-fysisk). Dette gjelder også for *åpenhetsstorylinen*. Denne har av enkelte planleggere blitt erfart som en attraktiv og troverdig løsning for en mer informert planlegging. Det må sees i lys av dens resonans til etablerte institusjonelle og diskursive strukturer i norsk planlegging, men også at det er denne storyline som blir mest synlig i det den konstituerte ByÅrs ulike aktiviteter. Igjen er det offentlighetselementet som vurderes positivt.

Kan diskurskoalisjonen rundt åpenhetsstorylinen da utvides til også å gjelde Byutvikling? Diskurskoalisjoner er ikke avhengig av konkret samhandling eller opplevelse av felles interesser, de er konstituert på en lingvistisk basis. Derfor trenger ikke manglende eller konfliktfylt samhandling stå i motsetning til at Byutvikling var en del av diskurskoalisjonen rundt 'åpenhet'. Dog kom ingen offentlig tilslutning eller praksisendring underveis. I tillegg ytrer Byutviklingssjefen seg relativt kritisk til åpenhets-aktivitetene og metodikken. Derfor er en slik tilslutning i liten grad entydig på institusjonelt praksisnivå her. Det som så langt er analysert er enkeltplanleggeres vurdering av spørsmålet. Det institusjonelle nivået har sin egen dynamikk og utvikles i samspill med ulike og sammenfallende aktør- og prosesskrefter. Sentrale spørsmål for påfølgende kapitler er da hvorvidt manglende oppslutning på ledernivå utgjør en kritisk faktor for åpenhetsstorylinens del? Kan refleksjoner og endringer hos enkeltplanleggerne nyansere og endre eksisterende praksiser? Eller må institusjonell endring på dette punkt må initieres fra politisk hold eller vha andre aktørkrefter? Generelt blir det et spørsmål om den manglende innflytelse for de mer radikale planforståelser medfører "spikeren i kisten" for radikale institusjonelle og -policyendringer, eller kan det skje ting i etterkant som likevel gir kraft til en slik endring? Dette drøftes i de to påfølgende kapitler.

9 Kommunal planpraksis etter ByÅr: Spor, endring, betydning

9.1 Introduksjon

I dette kapitlet skal jeg undersøke betydningen ByÅr har hatt for Tromsøs byutvikling og -planlegging, med fokus på den kommunale planpraksis. Kan det her identifiseres spor eller endringer som følge av ByÅr? Kapitlet begynner med å se på sentrumsplanprosessen etter ByÅr frem til endelig vedtatt sentrumsplan. Deretter analyseres den vedtatte sentrumsplanen fra 2008: I hvilken grad er planen ett uttrykk for befesting og institusjonalisering av elementer i den kritisk-alternative diskursen? Hvilke spor finnes her etter ByÅr? Utover dette forsøker jeg å se om det er mulig å identifisere spor i byutviklingspraksiser generelt, enten som en videreføring av det som står i sentrumsplanen, eller uavhengig av den.

9.2 Fra sluttrapport til sentrumsplan

9.2.1 Sluttrapporten leveres inn – men ikke ut

ByÅr-utvalget fikk beskjed i begynnelsen av desember 2005 om å levere sluttrapporten i slutten av januar. Det er uklart hvorvidt ByÅr ble avsluttet fortere enn hva som var intendert. Det som er sikkert er at avslutningen kom brått på ByÅr-utvalget, som ønsket mer tid til å ferdigstille rapporten. ByÅr-lederen forteller at *'[...]det var en liten kamp det der'*. Det endte med en utsettelse til midten av mars. I følge nåværende planutvalgsleder (Ap), var det et behov fra administrasjonens side å få avsluttet prosjektet. De var bekymret over at det gikk over budsjettammen, men planutvalgslederen hevder også at SEBY-forslaget gikk utover ByÅrs mandat og skapte noe uro i administrasjonen. ByÅr-utvalgets leder gir i intervjuet vårt uttrykk for at prosessen stoppet brått og ble lukket.

Da sluttrapporten forelå, 12.03. 2006, ble det en diskusjon om dens spredning. ByÅr-utvalget mente rapporten måtte trykkes opp i store opplag og spres i byen, men den ble imidlertid kun trykket opp i noen få eksemplarer. ByÅr-utvalget fikk vite at dette skyldtes ressursmangel, men nåværende planutvalgsleder argumenterer også for at rapporten ikke ble trykket opp *'[...]fordi man mente at dette ikke var noe å spre'*. Denne påstanden har dog ingen andre informanter bekreftet. Rapporten lå og ligger fortsatt på kommunens hjemmeside, men er ikke umiddelbart enkel å finne der, om en ikke vet hvor den ligger. Til sammen indikerer dette at det var et behov for å avslutte ByÅr. Spørsmålet er om det bare skyldtes ressurser og

behovet for en planavklaring, eller om det også er tale om et taktskifte pba av SEBY-forslaget? Det er det vanskelig å gi entydige svar på.

9.2.2 Sentrumsplanprosessen etter ByÅr

Jeg skal nå undersøke om sentrumsplanprosessen etter ByÅr indikerer forsøk på å videreføre ByÅr-metodikk eller -tankegang. 20.06. 2006 skulle planutvalget vedta program for det videre revisjonsarbeidet. Dagen før innkalte ByÅr-utvalget til pressekonferanse. Utvalget pekte på behovet for å videreføre arbeidet gjennom budsjett-arbeid og organisatoriske endringer (Nordlys, 20.06. 2006). Daværende planutvalgsleder (SV) uttalte i samme avisoppslag at SEBY-forslaget var uaktuelt, men at han håpet kommunen kunne videreutvikle den åpne prosessen. Byutviklingssjefen ønsket i følge Bladet Tromsø (20.06. 2006) *'å plukke de ideene som han synes er gode, og vrake andre'*. I samme artikkel kritiserer han både SEBY-forslaget og sluttrapporten. Det var ingen stormende jubel for ByÅr fra Byutviklingsledelsens side. Det lå opp til at Byutvikling kom til å velge ut enkeltaspekter i sluttrapporten som de fant kunne inkorporeres i selve sentrumsplanen, innenfor dens fysisk-regulative ramme. Spørsmålet er om *planutvalget* la føringer når det kom til planens innhold og videre prosess?

Saksfremlegget i forbindelse med planutvalgets behandling av revisjonsprogrammet diskuterte hvordan arbeidet kunne gå videre, og viste til at resultatet fra ByÅr skulle innarbeides i planen. Samtidig ble det understreket at ByÅr *'[...] har et sterkt fokus på gjennomføringsstrategier og kommunens rolle i gjennomføring. Dette er spørsmål som det må arbeides med parallelt og som oppfølging av en kommunedelplan'* (Saksframlegg, Revisjon av kommunedelplan for Tromsø sentrum, 20.06. 2006). Administrasjonens anbefaling var at *'Arbeidet skal bygge på foreliggende planforslag av 18.10.04, rapporten fra Byutviklingens år datert 12.03.06 samt andre relevante kommunale innspill'* (ibid.). Forslaget til revisjonsprogram trakk også opp en del konkrete utfordringer en skulle arbeide med. Her antydes revurdering av mål om boligutvikling i sentrum, videre arbeid med næring og byrom og det ble foreslått nye overordnede målsettinger. Dette indikerer en viss nyorientering.

Det ble altså lagt opp til at ByÅrs sluttrapport skulle inngå som grunnlag for planen. Hva med de mer prosessorienterte delene? Prosessuelt ble det lagt opp til *'bred deltakelse som omfatter både en kommunal referansegruppe, folkemøter og arbeidsseminarer hvor sentrale aktører i byen involveres.'* (ibid.). Samtidig viste Byutviklingssjefen under planutvalgsmøte til at:

‘Det er et motsetningsforhold mellom ønske om hastighet i prosessen og ønsket om åpenhet og inkludering. I tillegg er det slik at dersom det skal legges opp til et opplegg rundt sentrumsplanen slik Byutviklingens År var, så må det finansieres.’ (Bladet Tromsø, 21.06. 2006).

I det store og hele lyttet planutvalget på Byutviklingssjefens råd om en viss effektivitet. Imidlertid fremmet daværende planutvalgsleder (SV) og daværende nestleder (nå leder, Ap) følgende forslag:

‘Det skal søkes midler i EBA/RDA³⁵-styret til videreføring av prosessen Byutviklingens år med frist innen 1.7.06. Midlene skal i kombinasjon med ressurser i byutviklingsavdelingen anvendes til planarbeidet [...]’ (Saksprotokoll, Planutvalg, 20.06.2006).

Dette arbeidet skulle ha *‘Søkelys på sjøfronten’* hvor en rekke av de områdene ByÅr hadde hatt oppmerksomhet på skulle undersøkes: området rundt Polarinstituttet, Skipsverftstomten, Domusbygget/indre havn mm. I tillegg skulle det fokuseres på plassutvikling og barns lekemuligheter, samt utvikling og bevaringsmuligheter i Trehusbyen Tromsø (ibid.). Vedtaket vitnet om et politisk forsøk på å “holde liv i” tenkemåter og metodikk utviklet under ByÅr. Dette bekrefter også daværende planutvalgsleder (SV) i vårt intervju, som forteller at han på dette tidspunktet jobbet aktivt for å få videreført arbeidet med ByÅr. Mer overraskende er det kanskje at nåværende planutvalgsleder (Ap) også var forslagsstiller. Han ga i vårt intervju (jf. kapittel 7) uttrykk for at han var skeptisk til ByÅr på dette tidspunkt. At han var forslagsstiller indikerer at hans nå kritiske syn på ByÅr, må ha kommet til uttrykk senere. Alternativt at han så for seg at videreføringen skulle være annerledes enn ByÅr-prosessen.

Vedtaket viser altså en politisk vilje til å videreføre de ideer og metoder som ble utviklet gjennom ByÅr, til tross for Byutviklingssjefens formaning om effektivitet og kostnader. Dette til tross for at det i selve den videre sentrumsplanprosessen ikke ble opprettholdt et like stort “åpenhetstrykk”. Det må imidlertid ses i lys av all aktivitet som faktisk hadde vært under ByÅr rundt sentrumsplanen, samt det prekære behovet for å få en plan vedtatt.

³⁵ RDA-midler er næringsrettede midler til regional utvikling, en støtteordning som ble etablert som kompensasjon for de områder som ikke fikk gjennomført differensiert arbeidsgiveravgift.

Imidlertid peker vedtaket også på en kritisk faktor: Det sier at dette skulle gjennomføres vha RDA-midler i kombinasjon med kommunale midler. Dette indikerer at det ikke var vilje eller mulighet til å satse videre *bare* på kommunal finansiering. Daværende planutvalgsleder (SV) hevder også i vårt intervju at videreføring av ByÅr-metodikk var og er avhengig av at eksterne aktører bidrar med midler. Ville så RDA-styret innvilge en søknad fra kommunen om midler til dette? Det får vi ikke vite. Søknaden ble ikke sendt. Etter planutvalgsmøtet tok administrasjonen over arbeidet med å revidere sentrumsplanutkastet. Høringsutkastet lå klart, noe forsinket, våren 2007. I saksfremlegget kommer følgende frem:

'Planutvalgets vedtak om å søke midler i EBA/RDA-styret til videreføring av prosessen med Byutviklingens År er ikke fulgt opp i dette arbeidet. Av hensyn til å få fram et revidert høringsutkast til kommunedelplan hurtigst mulig valgte Byutviklingssjefen å prioritere dette arbeidet framfor et arbeid med de utpekte "søkelysområdene" innenfor sentrum' (Saksfremlegg, Kommunedelplan for Tromsø sentrum. 01.04 2007).

Er dette "byråkratens hevn" over det kritisk-alternative initiativet? Så dramatisk var det ikke. Daværende planutvalgsleder (SV) sier at det utviklet seg en samstemthet om å vente med RDA-søknaden til planen var vedtatt. Han peker på at *'Det ville fortont seg litt merkelig med en egen RDA-søknad uten ferdig plan og derfor frafalt vi denne.'* (epost-korrespondanse). Utsettelsen var altså politisk klarert. På dette tidspunktet var også politikerne opptatt av at planen måtte følges opp mer aktivt gjennom handlingsplaner og samarbeid med private aktører. I det ser vi en tydeligere vektlegging av gjennomføringsstrategier. I så måte ville det være mer adekvat å først få på plass en overordnet plan.

Planutvalget vedtok 02.05. 2007 å legge planen ut på høring frem til 12.07. 2007. De vedtok samtidig at planen skulle styrke fokus på barns lekemuligheter, gjøre uterom tilgjengelig for barns lek og ivareta trehusbyen (jf. Saksprotokoll, planutvalget, 02.05.07). Våren 2006 hadde det vokst frem en diskusjon om barns lekemuligheter og hvor godt tilpasset Tromsø sentrum var for barn. Dette hadde bakgrunn i en undersøkelse fra Miljøverndepartementet som viste at Tromsø var den nest dårligste av Norges ti største byer på lekeareal i bysentrum. Nordlys satte også fokus på dette, og avisens redaktør manet det da fortsatt virkende ByÅr-utvalget om å ta hensyn til dette (Nordlys 08.02. 2006). ByÅrs sluttrapport fremhevet også *'barnas by'* som et anbefalt hovedperspektiv for sentrumsplanen. Det er på denne bakgrunn en kan forstå planutvalgets vedtak om å ytterligere fokusere dette i sentrumsplanarbeidet.

Den videre sentrumsplanprosess var mer regulær hva angår deltagelse og offentlighet enn åpenhetsmetodikken til ByÅr. En kommunal referansegruppe nedsatt og det var planlagt seminarer og folkemøter. 21.06. 2007 ble det arrangert et folkemøte i kommunestyresalen (jf. Bladet Tromsø 21.06. 2007). Få møtte midlertidig frem og det var i følge avisen *'aldri noen høy temperatur'* (Bladet Tromsø, 22.06. 2007). Nordnorsk Arkitektforening arrangerte et åpent møte om sentrumsplanen 30.08. 2007, med innledere fra bl.a. Byutvikling, planutvalget og ByÅr-aktører. I høringsrunden kom det inn 28 merknader, som i stor grad gikk på boligandel, kulturminnevern, parkering, høyder og utnyttelser. Uttalelsene gikk på ønsker om mer og mindre bolig og mer og mindre vern. (Notat. Merknader til sentrumsplanen. 15.08. 2007). Kun merknaden til Nordnorsk Arkitektforening refererte direkte til ByÅr.

Etter et par utsettelse behandlet planutvalget den 04.03. 2008 kommunedelplanen. Planen ble vedtatt med et tillegg om at det måtte vedtas et handlingsprogram *'for videre utvikling av Tromsø sentrum'* (Saksprotokoll, Planutvalget, 04.03. 2008). Nåværende planutvalgsleder (Ap) argumenterte slik for handlingsplan: *'Problemet er at kommunen alltid vedtar planer, men så er det vanskelig å få dem gjennomført'* (Bladet Tromsø, 27.02. 2008). Formannskapet vedtok innstillingen fra planutvalget med små justeringer (Saksprotokoll, Formannskapet, 07.04. 2008). 11.06. 2008, tyve år etter at arbeidet startet vedtok kommunestyret sentrumsplanen med 34 mot 9 stemmer (Møteprotokoll, Kommunestyret, 11.06. 2008), den tredje sentrumsplanen i Tromsø siden 1837 (jf. Bladet Tromsø, 18.04. 2007).

9.2.3 Regulær prosessbehandling, men indikasjoner på politisk vilje

Hvilke indikasjoner relatert til ByÅrs innflytelse kan leses ut av dette? Konklusjonen må til dels være at selve prosessen og behandlingen ikke i seg selv indikerer noen radikal endring av tenkemåter og praksiser. Den prosess som Byutvikling la opp til, og som planutvalget ga sin tilslutning til, vektla først og fremst effektivitet fremfor inklusjon og offentlighet. Planutvalget var heller ikke villige til å vedta fullfinansiering for å videreføre ByÅr-arbeidet i prosessen. Dette kan forstås som en "lukning" av det mulighetsrommet for alternative diskurser som åpnet seg i og med dislokasjonen av etablert praksis våren 2005. Samtidig er det momenter som kan indikere at prosessen rundt videreføring av ByÅRs ideer og metoder ikke var avsluttet med dette: Det var en entydig politisk vilje til å videreføre ByÅr-tenkning, noe som kom til uttrykk i vedtaket om å søke RDA-midler. Det kritiske momentet vil være hvorvidt vedtaket senere følges opp og så hvorvidt et eventuelt avslag på eksterne midler ville medføre

at dette politiske initiativet faller i grus, eller om det var politisk vilje til å fullfinansiere videreføring av den alternative planmetodikk og -forståelse.

Prosessen hvor sentrumsplanen ble revidert gir derfor i seg selv ikke entydige indikasjoner på (manglende) endring. Også andre prosesser samtidig og i etterkant må også undersøkes med dette som formål. Først skal jeg undersøke nærmere den endelig vedtatte sentrumsplanen: Skjer det her institusjonalisering av vesentlige element i den kritisk-alternative diskursen?

9.2.4 Den kritisk-alternative diskursen og sentrumsplanen

Jeg har analysert og identifisert spor og endring i sentrumsplanen gjennom å skille mellom innflytelse og endring, samt radikal/inkrementell og policy/institusjonell endring (jf. kapittel 3). Det kan trekkes frem at informantene i Byutviklingsavdelingen er uenige om hvorvidt sentrumsplanen bærer preg av ByÅr-diskursen. De fleste av planleggerne som var direkte inne i revisjonsarbeidet, påpeker imidlertid at det fikk *noe* betydning. En av disse forteller at

'[...] det var et poeng for oss når vi la frem sentrumsplanen at vi ikke glemte at vi har hatt et ByÅr. Så det var et poeng for oss å si noe om de prosessene, og si noe om en del av de elementene vi synes var verdt å ta med. [...] Vi har i alle fall fått vektlagt at ByÅr har preget også den siste delen av prosessen frem til sentrumsplanen. Det tror jeg og det hadde vært veldig politisk dumt å ikke gjøre.' (intervju, planlegger)

Hvorvidt det var endring kan imidlertid enklest slås fast gjennom en analyse av selve planen, hvor den sammenlignes med utkastet fra 2004. Her begynner jeg med å se på *planforståelse*: planmetodikk, planen som verktøy og planens muligheter. Så diskuterer jeg *policy*.

Fra detaljorientert til overordnet og forenklet plan

I sin form og struktur er den vedtatte sentrumsplanen forenklet i forhold til utkastet fra 2004. I tillegg til hovedkart, temakart og bestemmelser, består planbeskrivelsen av 13 kapitler. Først med en introdel (kapittel 1-5) som drøfter nye temaer; hovedmål; innhold, samt planutvalgets vedtak for revisjonsprogrammet. I den neste delen diskuteres ulike temaer: Næring; kultur og mangfold; arkitektur og bystruktur; bolig og bymiljø, offentlige byrom; gatebruk; bevaring og risiko og sikkerhet. De detaljerte fysisk-morfologiske analysene i 2004-utkastet er kraftig nedtonet. Planen er mer oversiktlig og lettlest og 15 sider mindre enn 2004-utgaven.

Substansielt er også planen mindre detaljert, både i analyser, retningslinjer og bestemmelser. Bestemmelsene er stort sett forenklet ved at detaljerte bestemmelser er byttet ut med generelle prinsipp ifht byrom, uteareal og byggehøyder, eksempelvis er konkrete byggehøyder tatt ut til fordel for et prinsipp om at byggehøyder utover etablerte høyder krever reguleringsplan. Videre er den omdiskuterte kategoriseringen av sentrum i historiske- og omdanningsområder tatt ut. Imidlertid har områder for bevaringsverdig bebyggelsesstruktur fått egne bestemmelser for bebyggelsesstruktur og tetthet. Dette indikerer at noe av kategoriseringen ligger igjen (jf. Kommunedelplan for Tromsø sentrum (Heretter: KdP Tromsø sentrum)).

Disse *forenklingsemdringene* innebærer en mer overordnet og fleksibel plan. Dette må sees i lys av den kritikk som kom forut for ByÅr på detaljeringsgrad og omfang, som også er videreført i ByÅr-rapporten. Samtidig var også sentrumsplanutkastet fra 1999 var en slik type fleksibel og overordnet plan, som måtte endres pga protester. Det er således et skifte i signaler til Byutviklingsavdelingen om hva slags plan dette bør være, mer enn et skifte i Byutviklingsavdelingens holdning, som medførte denne endringen. Like fullt har ByÅr hatt en rolle i så måte i og med at deres alternative forståelse legitimerer en slik type plan.

Åpenhet, tiltak og handling: fysisk-regulativ forståelse i bunn

Gitt forrige kapitels analyse er det ingen stor overraskelse at den endelige planen hviler på den fysisk-regulative byplandiskursen. Det slås allerede i innledningen fast at *'Fysisk planlegging i seg selv skaper ingen vekst, men gir rammer for den utviklingen som finner sted.'* (KdP Tromsø sentrum, s. 5). Dette er et nikk til kritikken en antar vil komme fra ByÅr-aktører, men også en definering av planen som "fysisk planlegging". Det sies videre at planen legger til rette for vekst gjennom *'en robust arealbruksstrategi'* (ibid.). Imidlertid pekes det også på at *'Et velfungerende bysentrum er avhengig av et slikt rammeverk, men også av vilje til investering og samhandling'* (ibid.). Det siste anses dog ikke som *planleggingens* oppgave.

I planbeskrivelsens ulike temakapitler er strukturen slik: Først drøftes situasjon og bakgrunnsmateriale (inkludert ByÅrs sluttrapport). Dette påfølges av målsettinger. Så pekes det på virkemidler, oftest henvisninger til bestemmelser og retningslinjer. Til slutt er det et punkt som heter "oppfølging av planen" som peker på ulike tiltak som kan og bør følges opp. Dette siste punktet er ikke bindende³⁶, men gir anbefalinger for oppfølging av planen (ibid.,

³⁶ Det er plankart (men ikke temakart) og bestemmelser som er juridisk bindende i kommuneplanlegging, jf. PBL av 1985, § 20-6, den gjeldende lovutgaven i denne perioden.

s.8). Sentrumsplanutkastet fra 2004 hadde ikke slike oppfølgingspunkt med konkrete tiltak og aktiviteter. Eksempler på slike oppfølgingspunkter er *‘Opparbeiding av offentlige strøkslekeplasser og kvartalslekeplasser i og nær sentrum.’* og *‘Når aktører flytter ut av sentrum bør kommunen vurdere om det er allmenne behov som må sikres.’*

Dette *kan* forstås som et resultat av ByÅrs fokus på tiltak og mer “aktiv” planlegging. Dog er det et stykke fra disse “oppfølgingspunkter” til den skapende planlegging ByÅr så for seg. At planen hadde en “oppfølgingsdel”, kan også ha helt andre årsaker. Det kan dreie seg om prosaiske aspekter som personsifter i sentrumsplanens arbeidsgruppe. Samtidig var altså kritikken mot det forrige planutkastet at det i liten grad diskuterte handlings- og gjennomføringsstrategier. Imidlertid skal det ikke legges for mye vekt på dette. Også senere i plandokumentet understrekes det at dette er en arealbruksplan. Det pekes også på at *‘Planen skal først og fremst bidra til å øke forutsigbarheten for behandling av plan og byggesaker’* og dessuten effektivisere byggesaksbehandling (ibid., s. 8). Det er således greit å slå fast at planen i hovedsak er konstituert av en *fysisk-regulativ planforståelse* og i liten grad har tatt opp i seg den *strategisk-spekulative planforståelsen*, selv om oppfølgingspunktene kan vært et nikk til den mer aktive/skapende forståelsen.

Slik indikerer planen ikke noen skifter i planforståelse eller -metodikk. Et unntak er at det finnes en tydelig innflytelse fra åpenhets-storylinen. Planen refererer ofte til behovet for åpenhet, dialog og deltagelse, noe det forrige utkastet i liten grad gjorde. Her brukes ByÅrs terminologi og tidvis er det også direkte referanser til ByÅr. Jeg skal nå diskutere hvorvidt dette er en diskursstrukturering, eller om planen også er ett uttrykk for diskursinstitusjonalisering av denne storylinen (jf. kapittel 3 og Hajer, 1995, 2009). Som kriterium for diskursinstitusjonalisering, må det være en oversettelse av denne storyline til *bestemmelser* eller *krav* i andre former, om “åpenhet”. Er det tale om “gode intensjoner” vil det karakteriseres som en *diskursstrukturering*, som senere *kan* oversettes til institusjonelle arrangement, regler og prosedyrer.

I planens forord, ført i pennen av Byutviklingssjefen, står det at *‘Det må erkjennes at planutvalgets første bestilling som gikk på å gjennomføre en rask behandling med begrenset offentlig involvering, har vært forfeilet.’* (KdP Tromsø sentrum, s. 3). Dette er på den ene siden et utsagn som konstaterer et “faktum”, men det er også et utsagn som posisjonerer ansvaret for at prosessen var begrenset på involvering til politikerne. Byutviklingssjefen peker

videre på at mange vil hevde at det fortsatt er behov for en mer åpen dialog og at dette understreker behovet for revisjon i hver kommunestyreperiode. Dessuten: *‘Det blir administrasjonens utfordring å gjennomføre den prosessen som en åpen dialog mellom de folkevalgte, offentligheten og administrasjonen’* (ibid.). Dette indikerer diskursstrukturering av *‘åpenhet’* – men sier lite om hvilken mening Byutviklingssjefen legger i dette.

Det er spesielt i kapitlet som omhandler *arkitektur og bystruktur* at en kan se tydelige spor etter åpenhets-storylinen. Her pekes det på at *‘Større åpenhet og debatt om byens arkitektur og bystruktur er en viktig ambisjon for kommunen’* (ibid., s. 16). Et av virkemidlene er: *‘Det skal legges vekt på å få til en så åpen prosess som mulig. I alle større reguleringsaker i sentrum bør det avholdes folkemøte hvor tiltakshaver presenterer sitt forslag’*. Videre pekes det på at *‘Det kan stilles krav til analyser samt modell til utstilling’* (ibid., s. 19). Som oppfølging av planen presenteres kun ett punkt under arkitektur og bystruktur, nemlig at en skal *‘etablere gode rutiner og metoder for offentlig engasjement og debatt’*. Det begrunnes ikke hvorfor åpenhet er en viktig ambisjon, men det er mulig å identifisere implisitte begrunnelser. For det første står dette i et avsnitt som sier at kvalitet bør være et absolutt krav til kommende prosjekter. Videre er åpne prosesser ikke plassert som en *målsetting*, men som et *virkemiddel*. Dette indikerer at en ser åpenhet og debatt som et virkemiddel for kvalitativt gode prosjekter. Denne koblingen gjøres også av ByÅr-utvalget (Sluttrapport, ByÅr, s. 7). Vi ser altså en diskursstrukturering av åpenhets-storylinen, hvor flere av åpenhets-metodene og begrunnelsene til ByÅr aktiviseres. Dette indikerer også at diskursen har fått en viss dominans i hvordan virkelighet konseptualiseres (Hajer, 1995, s. 64f).

Spørsmålet er da om det i selve planen ligger elementer av mer bindende og varig institusjonalisering av storylinen, eller hvorvidt dette er ment å følges opp senere. Her vil kriteriet for en entydig institusjonalisering ligge i hvorvidt dette får konsekvenser for planens *bestemmelser* eller *retningslinjer*, for eksempel ifht krav om folkemøter eller andre former for “åpenhet” i forbindelse med reguleringsforslag.

I planbeskrivelsen er anbefalingene rundt ulike aspekter ved *‘åpenhet’* presentert som noe som *bør* forekomme, at det er noe som det *kan stilles krav til*, eller at det er noe som *skal legges vekt på*. I planens bestemmelser og retningslinjer er det ikke etablert krav relatert til dette. Dog står det i retningslinjene at private forslag til reguleringsplaner skal legge kommunens *“Veileder for utarbeidelse av arealplaner”* til grunn for planfremstilling (KdP

Tromsø sentrum, s. 44). Veilederen beskriver noen punkter om medvirkning og samråd som skal avklares ved oppstartsmøter (Veileder for utarbeidelse av arealplaner, 2007 s. 8). Her står det at *‘For større reguleringsplaner med mange berørte parter skal det avholdes informasjonsmøte i høringsperioden’* og videre at *‘Dersom planmyndigheten finner særskilte behov for ytterligere medvirkning fra de som bor eller driver næringsvirksomhet i området skal det legges til rette for det’* (ibid.). Planutvalgsinformanten fra Høyre peker også på at Tromsø kommune har innført gebyrregulativ for folkemøter. Dette kan sees i denne sammenheng. Imidlertid kom dette gebyret inn i regulativet først i 2009 (jf. Gebyrregulativ for Byutvikling, samt e-post-korrespondanse med Byutviklingsavdelingen). Dette kan sees som en form for institusjonalisering av *‘åpenhet’*, men i mindre utstrekning enn det som det legges opp til i planens beskrivelse. For eksempel står det her ingenting om modeller til utstilling. Slik går dette i grunnen i liten grad utover intensjonen til daværende PBLs § 16.

Alt i alt kan det sies at sentrumsplanen etablerer *‘åpenhet’* i form av offentlighet og dialog som en sterk *norm* for både revisjoner av planen og større reguleringsplaner. Det gis en anbefaling om *oppfølging* av planens intensjon i så måte. Derfor kan en si at planen beveger seg på veien fra en diskursstrukturering henimot diskursinstitusjonalisering, men at konkrete prosesser ved siden av eller i etterkant av planvedtaket må følges opp for å identifisere hvorvidt det fant sted *endrede praksiser*. Dette følges opp i 9.3 og 10.2.

Barn, bolig og byrom: ByÅrs betydning for planens substansielle policy

Overordnet målsetting i 2004-utgaven var at sentrum skulle være byens viktigste sosiale, kulturelle og kommersielle tyngdepunkt og møteplass. I tillegg skulle det være balanse mellom vekst og vern. Begge mål var forankret i en *fortettet sentrumsutvikling*-storyline. Denne form for målsetting kan karakteriseres som *innovervendt* i at den først og fremst fokuserer på Tromsø sentrum i seg selv. Målsettingen er videreført i det nye utkastet, men med en tydeligere vektlegging av barn: *‘Tromsø sentrum skal [...]utvikles med vekt på økt tilgjengelighet der trivsel og utfoldelse på barns premisser blir ivaretatt’*. Forut for dette gis også en overordnet ambisjon som sier at:

‘Tromsø skal videreutvikles som nasjonalt senter for nordområdene og som kompetansesenter med regionalt utviklingsansvar. Sentrumsplanen må åpne for fortetning og endring som fremmer etablering av næringsliv og institusjoner knyttet til Tromsøs nasjonale og regionale ambisjon.’ (KdP Tromsø sentrum, s. 7).

I motsetning til den andre målformuleringen, er denne en *utadvendt* målsetting som ser sentrum utover seg selv: I en større nasjonal sammenheng og med ambisiøs målsetting i så måte. Heri ligger også en tydeligere vektlegging av *kompetanse, næringsliv og ambisjoner* – sentrale begrep i den kritisk-alternative diskursen. Det er vanskelig å si at dette er et direkte resultat av ByÅrs prosesser. Mange prosesser spiller inn, for eksempel Nordområdesatsingen som etableres i løpet av 2005, samt den generelle “kongekrabbe”-konteksten. Dog er dette en målsetting som gjenspeiler mange av de aspektene kronikørene i BOK1 og Kronikkens Bok tok opp. Noe av kritikken fra ByÅr-utvalget var òg mangel på ambisjoner og evnen til å se Tromsø i en større sammenheng. I planen diskuteres dette også under overskriften *sentrums rolle*, som også var tittel på et kapittel i ByÅrs sluttrapport. ByÅr pekte der på at 2004-utkastet ‘*ikke i særlig grad [behandler] sentrums rolle og planprogram*’. Planen viser her til Tromsøs rolle i nordområdene og diskuterer miljø, teknologi, kultur, kunnskap og talenter. Her er et retorisk overlapp mellom planen og ByÅrs sluttrapport, men det er sannsynligvis sammenfallet av flere prosesser som medfører denne endringen i plandokumentet.

Det er elementer i den nye planen hvor det kan pekes på *direkte* påvirkning fra ByÅrs sluttrapport. Dette gjelder spesielt på følgende områder: *a) Restriktiv boligetableringspolitikk og prioritering av næring, b) tydeligere barn- og ungeperspektiv, c) sentrum som arena og fokus på byrom*. ByÅr-utvalgets leder forteller i vårt intervju om da boligspørsmålet ble tatt opp i ByÅr. Hun husker at hun stilte spørsmålet om det ikke var ‘*[...]nok boliger i sentrum nå?*’. Dette ga umiddelbart effekt: Et spørsmål som ble kastet ut, grep seg fast videre i prosessen, og var da revisjonsprogrammet skulle vedtas et av de aspektene som Byutvikling tok med (jf. Saksfremlegg, 20.06. 2006). Næringsforeningen, som og deltok i ByÅrs aktiviteter, fulgte og opp med krav om færre boliger i sentrum (jf. Nordlys 07.08. 2007).

Planen viser til at det tidligere sentrumsplanarbeidet hadde økning av antall boliger i sentrum som hovedmål, men at dette nå var endret (KdP Tromsø sentrum, s. 20). Planbeskrivelsen siterer utførlig ByÅrs forslag om inndeling av sentrum etter to funksjoner³⁷. Samtidig ble det gjennomført en analyse av faktisk boligutvikling i sentrum, deriblant også beboere fordelt på alder. Her konkluderes det med at det målet om fordobling av sentrumsboliger var oppfylt og at dette var en grunn til å heretter være mer restriktiv (ibid.). I tillegg pekes det på ByÅrs mest sentrale argumenter mot vektlegging av boligprogrammer: Boliger fortrenger andre

³⁷ Alle sentrumsfunksjoner inkludert bolig og alle sentrumsfunksjoner ekskludert bolig, jf. kapittel 6.

sentrumsfunksjoner og legger føringer på bruken av offentlig rom. Videre hevdes det at det ikke er mulig å ivareta krav til uteareal i indre sentrumskjerner, som i planen settes til 15m² per boenhet. Endelig pekes det på farlig skolevei og at boligprogrammer tenderer til å presse opp byggehøyder. Her har man erkjent at *‘Å planlegge boligområder hvor det forutsettes ikke å bo barn er ikke realistisk. All erfaring tilsier at det vil komme til å bo barn i alle områder hvor det er bolig.’* (ibid., s. 23). I planutkastet av 2004 var påstanden motsatt. Dette medfører at sentrum deles inn i tre områder: Øvre sentrum skal være rent boligområde. Midtre- og nordre del av sentrum skal ha blandet sentrumsfunksjoner inkludert bolig. Dog ikke bolig på gateplan utenom i boligater, og heller ikke i 1. og 2. etg. I indre sentrumskjerner og langs sundet skal det være *‘Blandet sentrumsformål med alle typer sentrumsfunksjoner og maksimum 20 % boliger’* (ibid., s. 23). Planen er også tydeligere i kvalitetskrav til bolig, spesielt med sikte på barn. Dette er nesten identisk med ByÅrs anbefalinger.

Oppsummert er det skjedd et skifte fra prioritering av boligprogram i sentrum til prioritering av næringsprogrammer og andre sentrumsfunksjoner, og dessuten et skifte fra *boligkvantitet* til *boligkvalitet*. Prioriteringen av næring kommer også tydelig frem i den overordnede målsettingen. Denne endringen i planen, som også forankres i bestemmelser og retningslinjer, er kanskje den mest distinkte og direkte innflytelsen fra ByÅr på planen: Her anvendes ByÅrs argumenter. Flere av planleggerne er også klare på at det var ByÅr som medførte denne endringen. For eksempel sier et av medlemmene i sentrumsplanens prosjektgruppe i vårt intervju at: *‘Jeg vil jo si at jeg tror faktisk ikke det hadde kommet opp ellers. Jeg tror ikke det lå an til at sentrumsplanen ville ha satt i gang noen vurderinger og tellinger. [...]’*.

Det er også andre spor etter de konkrete policyanbefalingene til ByÅr. ByÅr anbefalte blant annet å spesielt prioritere *barn og unge-perspektivet*. Et slikt perspektiv gjennomsyrrer den vedtatte sentrumsplanen i meget sterk grad. Det må ses i lys av flere prosesser som virker sammen, slik jeg har beskrevet tidligere. Dette konkretiseres bl.a. gjennom bestemmelser om krav til bokkvalitet, samt i et punkt som omhandler oppfølging av planen, hvor det sies at en skal opparbeide offentlige lekeplasser og utarbeide strategier for å sikre opparbeiding og vedlikehold av øvrige offentlige byrom (KdP Tromsø sentrum, s 27.).

Fokuset på barn, lekeplasser og offentlige rom kommer også til uttrykk i kapitlet om offentlige rom. I kapittel seks pekte jeg på at ByÅr-utvalget etablerte en ny kategorisering av offentlige rom, til også å omfatte innvendige “byrom”, slik som biblioteket og

brukt bokhandelen, samt private gårdsrom, smug og snarveier (Sluttrapport, ByÅr, s. 36). Dette refereres i sentrumsplanen (KdP for Tromsø sentrum, s. 28). Dog konstateres det at *'Offentlige byrom er alle de offentlige rom utenfor bygningene, dvs. parker, plasser, gater, gangveier og kai i byen'* (ibid.). En aksepterer altså ikke ByÅrs bredere definisjon. Det er et spørsmål om det er mulig innenfor legale rammer. Like fullt anerkjennes poengene til ByÅr-utvalgets bredere kategorisering: *'I Sentrumsplanen betraktes ikke de private bakgårdene som en del av de offentlige rom i sentrum. Disse ses som en ressurs i tillegg til byens offentlige rom, som skal utvikles i forbindelse med kommende prosjekter.'* (ibid., s. 29). Dette skal også sikres gjennom bestemmelser i planen. Det anerkjennes at åpne gårdsrom og snarveier *'er en viktig del av bystrukturen'* (ibid., s. 18). ByÅr medførte ikke en institusjonalisert rekategorisering, men like fullt oppmerksomhet på kvalitetene i de "utvidede" byrommene.

I sluttrapporten til ByÅr-utvalget diskuteres byens offentlige rom ut fra flere forskjellige perspektiver. For eksempel "Barnas Byrom", "Arenaer og parker i byens rom", "sjøsiden og sundet". Spesielt disse tre temaene er også dratt inn i sentrumsplanen, under overskriftene "Barnas Byrom", "Arena for arrangement" og "Sjøfronten". Det pekes på at alle byrom bør være arenaer for barn; at konkrete byrom skal tilrettelegges for større arrangement; og at *'Sjøfronten bør være et viktig satsningsområde for offentlige byrom i sentrum.'* (ibid., 30). Dette får konsekvenser for bestemmelser og konkrete oppfølgingsforslag (ibid., s. 34). En av planleggerne forteller også i vårt intervju at dette var direkte hentet fra ByÅrs sluttrapport.

ByÅrs innflytelse på Kommunedelplan for Tromsø sentrum

Denne gjennomgangen har *kun* fokusert på de aspekter hvor det er innflytelse fra ByÅr. Det er viktig å understreke at sentrumsplanen først og fremst indikerer en planleggingspraksis godt forankret i den fysisk-regulative diskursen, som i policy kun i *noe* grad er influert av den kritisk-alternative diskurs. Dette må tas høyde for i den påfølgende diskusjonen.

Når det kommer til planforståelse, metode og prosess indikerer planen en diskursstrukturering av åpenhets-storylinen. En kan si at når denne nedfelles i et plandokument så er det også et uttrykk for diskursinstitusjonalisering. Imidlertid vil jeg argumentere for at det er en *svak* diskursinstitusjonalisering fordi det først og fremst blir en norm som ikke er oversatt til bestemmelser eller retningslinjer. Det er dog sterke intensjoner i planen om at arbeidet med dette skal videreføres. Derfor må det til en undersøkelse av oppfølging av planen på dette punkt. Når det kommer til planpolicy har jeg pekt på endringene i prioritering av bolig som

den mest entydig direkte påvirkningen fra ByÅr. Dette må også sees i sammenheng med en sterkere prioritering av nærings- og andre sentrumsfunksjoner. I tillegg har jeg pekt på innflytelse i form av vektlegging av barneperspektivet og i forståelsen av sentrum som arena og satsning på offentlige byrom, som i stor grad kan sees i sammenheng med ByÅr.

Endringene i policy må vurderes som justeringer og inkrementelle endringer. Det er ikke tale om et diskursivt skifte, men at ByÅr-diskursen på noen punkt har bidratt til endringer *internt* i etablerte policydiskurser. Her er derfor begreper som diskursstrukturering og diskursinstitusjonalisering mindre anvendelige, da disse impliserer mer grunnleggende skifter i virkelighetskonseptualiseringer. Her er det derimot endringer innenfor rammen av etablerte plan- og policyforståelser. For eksempel tydeliggjøres dette i diskusjonen av sentrumsstruktur. Her pekes det på at *‘En miljøvennlig bystruktur vil si en fortettet by med en stor andel av byens samlede arbeidsplasser, næringsvirksomhet, handel og andre viktige sentrumsfunksjoner plassert i sentrum’* (KdP Tromsø sentrum, s.16). Her ser en at fortettet sentrumsvekst fortsatt er et av de sentrale målene, *endringen* ligger i at der bolig tidligere var hovedfokus, så er det her ikke direkte nevnt. Det er således tale om en *intern endring* i fortetnings-storylinen som medfører skifte i prioritering. Det økte fokuset på barn, næring og byrom må sees på samme måte.

Jeg har så langt laget et skille mellom planforståelse og planpolicy i identifisering av endring. For å forstå omfang av innflytelse, må disse to sees i sammenheng. At det ikke skjer mer radikale policy-skifter, må forstås på bakgrunn av manglende endring i planforståelse. Endring i planforståelse fra fysisk-regulativ til strategisk-spekulativ forståelse er en mulighetsbetingelse for endringer i retning av den mer “ambisiøse” politikutviklingen til ByÅr. Da sentrumsplanen er forankret i en fysisk-regulativ forståelse, får den som sitt formål å legge til rette for behandling av plan- og byggesaker. Her ville det nærmest være meningsløst å inkorporere flere konkrete policyforslag fra ByÅr-rapporten, som betinger en aktivt skapende planlegging hvor distinksjonen plan/gjennomføring bryter sammen.

Til slutt kan det nevnes at det underveis i ByÅr kom opp mange forslag på tiltak, programmer og aktiviteter som ulike deltagere i åpenhets-aktivitetene ønsket. To av disse manifesteres i sentrumsplanen, nemlig forslaget om et *nordområdemuseum* og forslaget om *sjømatcenter*. Ideene kom opp i to kronikker i Kronikkens Bok. Den dag i dag arbeides det videre med realisering av disse prosjektene. De er således spor etter ByÅr.

9.3 Mellom inspirasjon og institusjon: Byutviklingspraksiser etter ByÅr

9.3.1 Fra SEBY til RDA: formelle institusjonalisering- og videreføringsinitiativ

Forslaget om etablering av SEBY var ByÅr-utvalgets egen “institusjonaliseringsoppskrift”. Som vi har sett ble forslaget ikke positivt mottatt og det er derfor ikke overraskende at hverken administrasjonen eller de folkevalgte tok initiativ for å følge opp forslaget. Dermed måtte kommunale aktører som ønsket å videreføre og oversette den kritisk-alternative diskursen til konkrete arrangement, prosedyrer og regler, finne andre måter å gjøre dette på. ByÅr-utvalgets sluttrapport foreskrev i tillegg til SEBY også handlingsanbefalinger for en overgangsperiode, hvor de påpekte at det var viktig å holde ‘trykket oppe’ (Sluttrapport, ByÅr, s. 60). Her ble det anbefalt å sette i gang prosesser rundt flere søkelysområder, samt fortsette å få byspørsmål ut i offentligheten (ibid.). Forslaget om RDA-søknad, som jeg tidligere har beskrevet, tok nettopp opp spørsmålet med søkelysområder. Byutvikling og planutvalgets mer uformelle beslutning om å avvente søknaden til planen var ferdig behandlet, innebar samtidig at “trykket” ikke ble opprettholdt fordi en heller ikke etablerte andre måter å holde prosessen “varm” på. Planen ble vedtatt først to år etter ByÅr.

Spørsmålet er da om arbeidet med å videreføre tenkemåtene og metodikken fra ByÅr senere ble videreført av kommunale aktører gjennom å ta opp igjen RDA-søknaden eller på andre måter? Med noen mindre forbehold på ‘åpenhet’, er det korte svaret at dette i liten grad skjedde. Det ble ikke tatt noen nye initiativ fra politisk hold i 2008 på å følge opp vedtaket fra juni 2006 om å søke RDA-midler. Det er flere grunner til det. Først og fremst må en ta høyde for endringen i sammensetningen av planutvalget etter kommunevalget 2007 (jf. kapittel 7). Tidligere planutvalgsleder (SV) gikk ut av Tromsø-politikken, mens nåværende leder (Ap) tok over. Den tidligere planutvalgslederen (SV) har understreket at han hadde sans for å videreføre ByÅr-tankegangen, men peker på at ‘*mange var ikke enige med meg*’ (Epost-korrespondanse). Den nye planutvalgslederen (Ap) ble en av dem. Det er derfor ingen grunn til å tro at han så noe behov for å følge opp vedtaket om å søke RDA-midler, eller etablere politisk kraft bak en videreføringstankegang. Da de andre politiske initiativtagerne nå var ute av planutvalget, og i visse tilfeller byttet ut med klart ByÅr-skeptiske representanter, er det vanskelig å se hvordan dette kunne ha blitt fulgt opp. I tillegg må en ta i betraktning den kommunalpolitiske hverdag, bestående av relativt store saksmengder. Så lang tid etter ByÅrs virketid, ville en videreførings- og institusjonaliseringsprosess ha vært en tung prosess å iverksette for planutvalgsmedlemmer, spesielt tatt i betraktning den mer avvisende holdningen

fra Byutviklingsledelsen. ByÅr-utvalgets advarsel om viktigheten av å “holde trykket oppe” viste seg å være på sin plass.

Det er i denne sammenhengen interessant å stille spørsmålet om hva som kunne ha skjedd hvis planutvalgsmedlemmene ikke hadde blitt skiftet ut? En slik kontrafaktisk spekulasjon er problematisk i det den ikke tar høyde for andre faktorer som påvirker hendelsene. Det er likevel verdt å påpeke den tidligere planutvalgslederens (SV) interesse for å videreføre ByÅr-arbeidet. Om han ikke hadde blitt byttet ut med nåværende leder, så kunne det gitt en kontinuitet i *politisk lederskaps* vilje til å følge opp den kritisk-alternative diskursen. Dermed kunne det gitt en politisk kraft i det arbeidet som *kunne* etablert et større potensial for oppfølging og institusjonalisering av den kritisk-alternative diskursen.

Samtidig må det altså tas i betraktning en rekke andre forhold, for eksempel holdningene fra Byutviklingsledelsen, som trekker i en annen retning. Det kan også være relevant å peke på at daværende planutvalgsleder (SV) i dag ikke tror at en RDA-søknad ville hatt stor sjanse til å få støtte (jf. Epost-korrespondanse). Videre argumenterer han for at videreføring av ByÅr-inspirerte metoder *må* bygge på ekstern finansiering i tillegg til kommunal. Eksterne kilders villighet til å finansiere, ville da blitt en kritisk faktor. Innenfor trange kommunaløkonomiske rammer og i konkurranse med en tradisjonelt sterk velferdsorientering og lovpålagte oppgaver, spørs det om rommet for et kommunalt *helfinansiert* initiativ ville vært stort. Som konklusjon må det slås fast at det ikke ble satt i spill initiativer fra politisk hold på institusjonalisering av elementer i den kritisk-alternative diskurs i form av omorganisering eller endring av prosedyrer, regler og rutiner i byutviklingspraksiser. Dette har både å gjøre med personskifter, at tiden går, men først og fremst sentrale politikeres *endrede* vurdering av, og holdning til, ByÅr og den kritisk-alternative diskurs.

9.3.2 Byutviklingsavdelingen: Inspirasjon, ikke institusjon

Hos Byutviklingsledelsen gjøres det heller ingen grep for å følge opp ByÅr-arbeidet ved å finne måter å inkorporere deres ideer, metoder og prosessformer inn i egne institusjonelle arrangement. Dette er ikke overraskende tatt i betraktning Byutviklingsledelsen syn på ByÅr og de manglende politiske initiativ. Det er et spørsmål om det likevel kan ha blitt etablert mindre justeringer og endringer av Byutviklings praksis, gitt at flere av planleggerne ga en positiv vurdering av åpenhets-storylinen. En av planleggerne ble sitert i forrige kapittel på at

åpenhetspraksisene kunne være et ideal og at ByÅrs åpenhetsaktiviteter ble en inspirasjon for vedkommende. Dette kom til uttrykk i revisjon av kommuneplanens arealdel: *‘Vi delte ut boller og kaffe og var kanskje litt inspirert av det her med å gjøre noe annet for å få folk oppmerksomme på at nå pågikk det et planarbeid.’* (Intervju, planlegger). Samtidig understreker informanten at: *‘Jeg synes ikke vi gjorde så veldig mye ut av det. Men litt. En inspirasjon var det nok.’* Tre av mine planleggerinformanter viser til ByÅrs ‘åpenhet’ som inspirasjonskilde. Dette medførte en refleksjon over egne rutiner, prosedyrer og handlemåter, men førte ikke til konkrete endringer av disse. En av planleggerne viser til at det er vanskelig å bryte etablerte rutiner: *‘Man kommer i en kultur hvor... “Nå gjør man det sånn”... så det krever litt. [...]. Så det er vel litt med kulturen da. Hvordan man er vant til å jobbe’.*

Til tross for inspirasjon og refleksjon, ble handlemåter i Byutviklingsavdelingen i stor grad som før. Det er fordi de enkeltplanleggerne som fant inspirasjon i og reflekterte rundt åpenhetsmetodikken til ByÅr, støtte på institusjonaliserte forventninger og rutiner om hvordan ting skal gjøres. Dog peker nyinstitusjonalister på at regler, rutiner og prosedyrer ikke er entydige, men kan fortolkes og forhandles på bakgrunn av erfaring og refleksjon (March & Olsen, 2006, s. 693f; Olsen, 2009, s. 15). Da dette i liten grad skjer, må det sees på bakgrunn av begrensninger etablert av rammebetingelser i form av både tid og ressurser. Dette ga enkeltplanleggere lite rom til å justere regler, rutiner og prosedyrer gjennom *fortolkning* eller *re-definisjon* på en måte som tok opp i seg åpenhets-storylinens mer radikale implikasjoner. Det vil også være vanskelig for planleggere å på eget initiativ bidra til praksisendring, når ledelsesnivået så entydig var skeptiske til den kritisk-alternative diskurs. Samtidig var ikke dette en situasjon hvor planleggerne stod mot Byutviklingssjefen. Internt blant planleggerne på Byutvikling var det, som tidligere nevnt, klart delte meninger.

En av planinformantene går lenger i å peke på konkrete virkninger av ByÅr i sitt arbeid. Denne informanten har imidlertid en rådgiverstilling i forbindelse med kulturminnevern og har således en veileder-funksjon ifht planlaging. Informanten sier at ByÅrs sluttrapport aktivt brukes av vedkommende i sitt arbeid: *‘Jeg bruker den fortsatt og sørger nesten for å trekke den inn i pågående prosesser i kommunen.’* Her er det spesielt søkelysbeskrivelsene det er snakk om: *‘Så jeg bruker å lime det ut og lime det inn som vedlegg når jeg skriver uttalelser om kulturminner i områder. Så tar jeg med at man også må se på disse elementene her for å føre prosessene videre.’* Dette er den mest direkte bruk av ByÅr-rapporten etter

sentrumsplanen, men det er kun denne informanten som har gitt uttrykk for å gjøre dette. Det kan heller ikke spores slik bruk fra andre planleggere i ulike dokumenter fra Byutvikling.

Forståelsen av *sentrum som arena* og sentrums betydning for folk, ble styrket av ByÅr, i følge enkelte planleggere. Dette kom til uttrykk i det senere arbeidet med OL-planleggingen:

'Da holdt vi veldig sterkt på at sentrum også var en arena. Det var en uenighet mellom oss og OL-selskapet om det. De ville ikke gjøre noen ting i sentrum, men det mente vi var en hovedarena. Det kan hende at vi sånn sett var styrket av at vi visste hva slags engasjement det var ifht ByÅr.' (Intervju, planlegger).

OL ble det imidlertid ingenting av i Tromsø. Den prosessen var også i liten grad karakterisert av en åpenhetstenkning. En komparativ undersøkelse av ByÅr og OL-prosessen argumenterer for at disse nærmest var i hver sin ende i skalaen åpen-lukket (Aarsæther, et al. 2011). Lite tyder på at ByÅr har hatt særlig stor betydning ellers i kommuneadministrasjonen eller i andre konkrete prosjekt (ett unntak diskuteres i neste kapittel). I alle fall ikke om en ser på de dokumenter som er produsert i etterkant, eller forsøker å spore handlinger og aktiviteter som kan ha vært inspirert av ByÅr. I Kommuneplanen 2007-2018 finnes få, om noen, direkte indikasjoner på ByÅrs betydning. ByÅr refereres til som "viktig hendelse" i Tromsøs rapport om egne erfaringer fra deltagelse i Miljøverndepartementets pilotprosjekt for miljøvennlig byutvikling ("Utvikling og drift av sentrum", s. 38. Temarapport, MD, 2007). I tillegg ble ByÅr listet opp som en av mange "bakgrunnshendelser" som førte til at Tromsø ble pilot for universell utforming (Evalueringsrapport, Pilotkommune for universell utforming, Tromsø kommune 2007). Det er imidlertid vanskelig å se at ByÅr har hatt en direkte betydning på disse prosjektene. En plan hvor ByÅr er sterkt til stede, er Tromsø kommunes kulturplan (2007-2010). ByÅr er til stede i den forstand at ulike utsagn fra forfattere i Kronikkens Bok er sitert og således er en del av planens bakgrunnsmateriale. Planen er utarbeidet i kommunens kulturavdeling og viderefører sentrumsplanens nye fokus på byrom og sentrums rolle, som også var inspirert av ByÅr.

Den mest nærliggende kommunale enheten ByÅr kunne ha relevans for ville være *Plan og næring*, som blant annet har ansvar for kommunens samfunnsplanlegging, og som samarbeider med Byutvikling om utarbeidelsen av kommuneplanen. Enheten var også en av de enhetene som ByÅr-utvalget foreslo skulle bidra med ansatte til SEBY. Plan- og

nærings sjefen forstår ByÅr-prosessen som først og fremst en prosess mellom Byutvikling og ByÅr, og opplevde selv i liten grad å bli inndratt i arbeidet. Dermed var han i stor grad en observatør, til tross for deltagelse med en kronikk i Kronikkenes Bok (Intervju, Plan- og nærings sjefen). ByÅr har i følge ham i liten grad influert hvordan hans avdeling arbeider, og han heller kan ikke se at det har skjedd større endringer i kommunal praksis generelt.

9.4 Avslutning

Som en oppsummering kan det pekes på at åpenhetsstorylinen har ført til *inspirasjon* for enkeltplanleggere, men ikke blitt *institusjon* – altså oversatt til institusjonelle regler, arrangement eller praksis. Dette medfører for det første at enkeltplanleggere som blir inspirert av den, møter en rekke barrierer som ikke muliggjør i særlig grad at inspirasjonen blir handling. Manglende politisk oppfølging, men også liten interesse for å følge opp dette fra ledernivået samt en del av planleggerne på Byutvikling, er grunnlaget for den manglende institusjonalisering. For det andre er det slik at “*planleggere går, institusjoner består*”: En god del av de som arbeidet i Byutvikling gjør ikke lengre det. Bare *én* av de fem planleggerne i Byutviklings prosjektgruppe for sentrumsplanens siste fase, arbeider fortsatt på Byutvikling.

Til tross for at spesielt åpenhetsstorylinen har inspirert og bidratt til refleksjon og lærdom for enkeltplanleggere, i tillegg til å få sterk politisk oppslutning, har altså hverken den eller andre aspekter ved den kritisk-alternative diskursens mer *metode- og prosessorienterte* elementer blitt oversatt til varige organisatoriske arrangement, rutiner eller prosedyrer. Dette kan modifiseres ved at denne storyline fikk en svak institusjonalisering i sentrumsplanen, men dette har ikke medført større praksisendringer. Manglende ressursallokering, manglende entusiasme på ledelsesnivå og institusjonelle barrierer forklarer derfor hvorfor denne inspirasjonen i liten grad ble omsatt til praksis. Kapitlet har vist at radikale policyendringer i den retning ByÅr-utvalget argumenterte for, er avhengig av relativt radikale planforståelsesendringer også. De policyendringene som faktisk har forekommet, har derfor gjort dette fordi de kunne inkorporeres i den fysisk-regulative planforståelsen og overordnede policy-prinsipper om ‘*fortettet sentrumsutvikling*’ og satsning på Tromsø sentrum som møtested for næring, kultur og folk. Dette innebærer likevel ikke at den kritisk-alternative diskursen har vært *uten* innflytelse på senere byutviklingspraksiser i Tromsø. Jeg skal i neste kapittel vise hvordan ‘*åpenhet*’ som storyline likevel har hatt en *effekt* og betydning for byutviklingspraksiser.

10 Spor, endring og betydning for ikke-kommunale praksiser

10.1 Introduksjon

I dette kapitlet følger jeg opp forrige kapittels analyse av innflytelse og endringer etter ByÅr i kommunal planpraksis, med å undersøke det samme i ulike ikke-kommunale miljøer i Tromsø. Til tross for at avhandlingens fokus er de kritisk-alternative initiativers innflytelse på kommunale planpraksiser, gis dette oppmerksomhet her av to grunner. For det første fordi enkelte av disse aktørene, les private utviklere, *selv* har stor innflytelse på byutviklingen. For det andre ut fra en erkjennelse om at initiativenes innflytelse i ikke-kommunale miljø kan være kimer til senere endring av kommunale planpraksiser (jf. González & Healey, 2005; Healey, 2006b). Til sist diskuterer derfor også kapitlet *summen* av de ulike spor, betydninger og endringer initiert av ByÅr og hvorvidt dette har et fremtidig endringspotensial.

10.2 Private byutviklingsaktører: Fra utbygger til bybygger?

10.2.1 ByÅr influerer privat planpraksis

I forrige kapittel pekte jeg på at det er få spor av oversettelse av ByÅrs diskurs til kommunal praksis, selv om det ble identifisert policyjusteringer og en åpenhetsstoryline med en viss effekt som inspirasjon. Dette resulterte imidlertid ikke i store praksisendringer. Samtidig påpeker flere av mine informanter blant folkevalgte og ByÅr-utvalgsmedlemmer at det som følge av ByÅr *har* blitt en større åpenhet rundt flere prosjekter og reguleringsplanprosesser i Tromsø. Dette var imidlertid først og fremst relatert til *private utbyggers* praksiser.

ByÅr skapte i seg selv stor debatt og engasjement i byens offentlighet om byens fremtid, men også rundt flere av de større prosjektene som var i startgropen. Spesielt skapte Tromsø X-files en forståelse av ‘*den fremtidige byen*’ og de ulike prosjektene. I denne sammenheng ble en ny posisjonering av utbyggere og grunneiere som *bybyggere* foreslått. I bybyggerposisjon ligger et ansvar for å se sitt prosjekt i sammenheng med hele byen, og ikke kun egen tomt, hvor prosjektet skal “gi noe tilbake” til byen (Sluttrapport ByÅr, s. 57). I tillegg ligger deri et imperativ om åpenhet og samarbeid på tvers av grenser: prosjektgrenser, tomtegrenser og institusjonelle grenser. Kommunen posisjoneres i den kritisk-alternative diskursen som hovedansvarlig for å tilrettelegge for åpen, samarbeidende byutvikling – men det pekes også på at: ‘*[Det er] riktig og viktig [å] erkjenne at ansvaret ligger hos flere aktører, ikke bare hos kommunen.*’ (ibid.). Til tross for at kommunale arrangement for å sikre dette, ikke kom på

banen etter ByÅr, skal jeg nå vise at *bybyggeren* som posisjon likevel etablerer en viss kraft i etterkant av ByÅr.

Informantene som hevder at det har blitt en større åpenhet i Tromsøs byutvikling som følge av ByÅr peker her på Skipsverfts-prosjektet som det store eksempelet både på at ByÅr stoppet et dårlig prosjekt, men også at tiltakshaver endret holdning til åpenhet og deltagelse pga ByÅr. Jeg vil imidlertid argumentere for at Verftet synliggjør en politisk-administrativ kraft like i etterkant av ByÅr, like mye som en tiltakshaver som repositionerer seg som bybygger i lys av ByÅr. Tiltakshaver *aktiverte* terminologi fra ByÅr, men dette omsettes til *handling* først etter politisk-administrativt press. Like fullt er caset det tydeligste spor av innflytelse fra ByÅr på et privat utviklingsprosjekt, og jeg vil derfor undersøke det som et eget case, før jeg diskuterer hvordan bybygger-posisjoneringen slår inn i andre private prosjekter.

10.2.2 Åpen runde på Skipsverftet: en oppfølging av ByÅr?

Det var lenge planer om relokalisering/nedlegging av Tromsø Skipsverft. Tidlig på 2000-tallet kom planer om transformasjon av tomten, som ligger sentralt til ved sentrumskjernens randsone, tilliggende Tromsøysundbroen og tusenårsstedet Skansen. Tomten har blitt karakterisert som Tromsøs “indrefilet” gitt dens sentralitet og kobling til sjøen. I 2001 gjennomførte Vervet AS en arkitektkonkurranse som resulterte i en modell for transformasjon til boligområde i stor skala, med 6-800 boliger. Modellen ble presentert på Tromsø X-files. I ByÅrs sluttrapport, fremgår det at dette var et av prosjektene som vakte sterkest reaksjoner på X-files-utstillingen, hvor nesten alle kommentarer var negative (Sluttrapport, ByÅr, s. 65). Avisoppslagene synliggjør allmenn, kraftig motstand, også blant de folkevalgte som var bekymret over skala, masse og ensidig programmering (bolig).

I 2002 ble det stilt krav om konsekvensutredning (heretter KU). Programmet for dette ble fastsatt i 2004. I ByÅrs slutfase, 31.01. 2006 skulle planutvalget behandle KU'en utarbeidet av Vervet AS. Byutviklingsjefen var i saksfremlegget i tvil om KU'en burde godkjennes for offentlig ettersyn – det ble pekt på at alternativ bruk av området ikke var utredet godt nok, og dessuten at *'Tiltakshavers konklusjon er tendensiøs i favør av tiltakshavers prosjekt og lite konkret i forhold til endringer av dette.'* (Saksfremlegg, 05.01. 2006). I forkant av planutvalgsmøte, gikk ByÅr-utvalget ut med krav om en ny tenkning rundt tomten. I følge Nordlys (30.01. 2006) uttalte ByÅr-utvalgets nestleder at *'Dette er et overfall på byen og vil,*

hvis det blir realisert, stå som et monument over boligspekulasjonens Tromsø. Planutvalget vedtok å sende KU'en til offentlig ettersyn, men krevde samtidig tilleggsutredninger på bl.a. realistiske alternativ med lavere utnyttelse, mer kultur- og offentlige programmer, park og lekeplasser (Saksprotokoll, Planutvalget, 31.01. 2006). De folkevalgte fikk gjennom ByÅr en kraftig støtte for å stille større krav til utbygger, gitt den offentlige kritikken og engasjementet rundt prosjektet. Også krav om mer åpenhet og deltagelse, i tråd med ByÅr, kom opp.

Planutvalgets vedtak skapte i følge Nordlys (01.02. 2006) umiddelbart *'fortvilelse'* hos utbygger. Imidlertid snudde prosjektansvarlig i sin argumentasjon etter vedtaket. Både av mine intervjuer og ByÅrs sluttrapport fremgår det at prosjektrådgiveren overfor ByÅr-utvalget kom med nye signaler, relatert ny programmering av område og en mer åpen prosess (Sluttrapport, ByÅr, s. 23f). I forbindelse med revidering av KU ble det også våren 2006 arrangert et folkemøte (jf. Bladet Tromsø, 21.06. 2006), samt en byvandring på tomten, anført av ByÅrs nestleder, i samarbeid med ungdomshuset Tvibit. Her møtte 140 mennesker opp (Jf. Nordlys 03.05. 2006 og 05.05. 2006). Folkemøtet synliggjorde at ingen (av de oppmøtte) ønsket boliger på verftet. Prosjektlederen var på denne tiden i kontakt med flere av ByÅr-utvalgets medlemmer for å få hjelp til å etablere en *'åpen runde'* i prosessen. I oktober 2007 ble den nye KU'en presentert for planutvalget. Planutvalgslederen (SV) mente at det så bedre ut, men at mye fortsatt var uklart. Bladet Tromsø (03.10. 2007) skrev etterpå:

'[Planutvalgslederen, SV] er også glad for at utbyggerne legger opp til en åpen prosess der alle interesserte er invitert til å komme med innspill – før reguleringsplanen utarbeides. – Vi vil ha en åpen runde med innspill fra folk flest, bekrefter [Vervet AS-representanten].'

Det er slike utsagn fra tiltakshavere som får noen informanter til å si at Verftet tok initiativ til "åpen runde". Dette må nyanseres. Etter at planutvalget i 2006 ikke ubetinget godkjente igangsettelse av reguleringsplanarbeid, var det først og fremst utbyggernes *terminologi* som endret seg. De *snakket* om åpen runde og åpne prosesser. Som konkret følge av dette kom en byvandring og et folkemøte, men ikke mer. I den nye KU'en var utredningen fortsatt konsentrert omkring hovedalternativet, det vil si sterk vektlegging av bolig i skala og masse som tilsa 5-600 boliger (Saksfremlegg, Konsekvensutredning Tromsø Skipsverft, 01.10. 2007). Altså hadde man ikke fulgt opp ord med handling hva angår reprogrammering av tomten og i liten grad hva angikk åpen runde. I sitt saksfremlegg til den nye KU'en i oktober

2007 (ibid.), anbefalte derfor Byutviklingssjefen planutvalget og kommunestyret at *de* måtte vedta åpen prosess som *betingelse* for igangsettelse av planarbeid. Både planutvalg og kommunestyret fulgte anbefalingen og vedtok en rekke vilkår for godkjent KU, deriblant:

‘Gjennom en ny åpen prosess ber Tromsø kommune om at det legges fram en vurdering av alternative programmer og utbyggingskonsepter for området. En sak om dette legges fram for kommunestyret før behandling av forslaget til reguleringsplan.’
(Saksprotokoll, 28.11. 2007, Tromsø kommunestyre).

Kommunestyret krevde videre at *‘alternativer til boligbygging sterkt vektlegges’*. Dessuten at *‘Dette innebærer at prosessen videre framover like mye må dreie seg om å finne partnere av alternativ type som det rene reguleringsarbeidet. Dette må ligge til grunn for den videre utredningsprosessen.’* (ibid.). Intensjonen var å få frem alternative programmeringer og utbyggingskonsepter, gjennom en metodikk som lå nært opp til ByÅr-utvalgets anbefalinger om åpenhet og samarbeid på tvers av grenser. Etter dette vedtaket ble det utarbeidet en handlingsplan for “åpen runde” i samarbeid med Byutviklingssjefen og planutvalgslederen³⁸. Til Bladet Tromsø (26.02. 2008) uttalte Byutviklingssjefen at dette kunne åpne for en prosess som kunne fungere som en oppfølger til ByÅr:

‘-Der det ble etterlyst bedre dialog mellom folk med tomter, folk med penger og kommunale myndigheter. Ofte lanseres det mange forslag på ting som kan være kjekt å ha, men det vi nå trenger er en avklaring av hva som er realistisk å få til.’

Acona Technopole som nå drev prosjektet for Vervet AS, arbeidet videre med “Åpen Runde”. Dette bestod av tre hovedaktiviteter: 1) Utarbeidelse av utbyggingsprogram, 2) utarbeidelse av utbyggingsalternativer og 3) utarbeidelse av informasjon og utstilling (jf. Sluttrapport, Åpen Runde, Acona Technopole 30.10. 2009). Den første aktiviteten ble gjennomført gjennom at man i mars 2010 sendte ut invitasjoner til 39 offentlige og private aktører med prosjekter i støpeformen, som også hadde en realiseringsevne for eventuell lokalisering på verftstomten. Den andre aktiviteten ble utført gjennom avtale med tre arkitektkontor som sammen skulle utforme tre alternativer på bakgrunn av de prosjektene som hadde vist interesse for etablering på eiendommen, som de hver for seg tegnet ut (ibid.).

³⁸ Planutvalget hadde på dette tidspunktet skiftet navn til Byutviklingskomiteen, for enkelthetsens skyld omtaler jeg det likevel i det videre som planutvalget, bortsett fra i referanser til møteprotokoller.

Videre utarbeidet Acona Technopole opplegg for informasjon og utstilling. Her opprettet de en egen blogg for prosjektet³⁹, som åpnet for interaktiv kommunikasjon. Per mai 2011 var det kun fem personer ikke tilhørende Acona som deltok her. Imidlertid pekes det i sluttrapporten på at det var 1100 besøkende på bloggen (ibid.). I sin bacheloroppgave, peker Henriksen⁴⁰ (2010, s. 18) på at en av hennes informanter i Acona Technopole så bloggen som en måte å få frem *Vervets* informasjon, uavhengig av journalistiske vinklinger. Endelig ble det gjennomført en utstilling av de ulike alternativene⁴¹ i juni 2009, samt et åpent informasjonsmøte i den forbindelse.

Planutvalget og Kommunestyret godtok Åpen runde og det ble endelig besluttet at en kunne igangsette reguleringsplanarbeidet våren 2010 (jf. Møteprotokoll, Byutviklingskomiteen, 02.02. 2010 og Møteprotokoll, Kommunestyret, 24.02.10). I sitt saksfremlegg peker Byutviklingssjefen på at *'Resultatet er interessant og det har fått fram en del nye muligheter i området.'* (Saksfremlegg, Resultatet av "Åpen Runde", 11.12. 3009). Imidlertid mente han at Åpen runde ikke maktet å innfri i resultater i form av intensjonsavtaler mellom utbyggere som kunne bygge fellesbygg og byfunksjoner uten bolig – som var intensjonen i kommunestyrets vedtak (ibid.). Prosessen ga i liten grad svar på programmering eller fysiske rammer: *'Resultater i form av entydige "oppdagelser" i innhold på skipsverftstomta, eller inngåtte avtaler med ulike utbyggingsinteresser om konkret innhold som kommunestyret kan ta stilling til, er vanskelig å peke på'* (ibid.). Her er åpenbart også Byutvikling inspirert av ByÅrs terminologi ved bruken av *oppdagelser*, om enn i hermetegn.

I Henriksens (2010) intervju med kommunens saksbehandler, forteller han at medvirkningen var så god som en kunne forvente. Hva angår resultatene av Åpen runde, svarer informanten: *'Faglig og administrativt er resultatet mangelfullt. Dette ble mest en omkamp fra behandlingen av konsekvensutredningen, en omkamp eierne kunne ha ønsket seg og som de vant.'* (sitert i Henriksen, 2010, s. 20). Åpen runde bidro til mer informasjon og åpenhet om prosjektet, men den store *deltagelsen* uteble. Substansielt hevdes det i dag fra Byutviklingsinformanten til Henriksen (ibid.) at det i realiteten ble en omkamp om boligprogrammering. For tiden pågår reguleringsarbeidet, det er derfor tidlig å si hva, om noe, Åpen runde medførte. Det ligger an til noe mindre bolig, mer park, lekeområder og andre

³⁹ www.vervet.no

⁴⁰ Silje Henriksen skrev våren 2010 bacheloroppgave om "Åpen Runde" under min veiledning.

⁴¹ Se: <http://www.vervet.no/?p=490>, Hentet 28.05.11

offentlige programmer. Det er imidlertid liten tvil om at et prosjekt tilsvarende det som lå til grunn før ByÅr, ikke vil kunne realiseres. Policy-skiftet hva angår boligprogrammeringens status i sentrum, som kommer til uttrykk i sentrumsplanen, bidrar også til dette.

Flere elementer fra den kritisk-alternative diskurs manifesteres i Åpen runde. Selve navnet, “Åpen runde”, er en referanse til ByÅrs åpenhets-storyline, selv om denne manifesteres først og fremst i den tredje aktiviteten, utstilling og informasjon. Her ble det gjennomført aktiviteter hvor prosjektet ble synliggjort og åpen for kritikk bl.a. gjennom en utstilling som nærmest ble en “Verftet X-files”. *‘Den samarbeidende byen’* er et annet element som gjenkjennes i handlingsprogrammets punkt en og to, hvor det impliseres tett kobling mellom lokalitet og prosjekter og samarbeid på tvers av ulike grenser. Imidlertid uttaler ByÅrs nestleder i vårt intervju at Åpen Runde ble *‘[...] gjennomført uten at jeg er så veldig begeistret for den, men de prøvde, de prøvde, de prøvde.’* Det kan i det minste konkluderes med at ByÅr *influerte* dette prosjektet. De var sterkt delaktig i å stoppe det opprinnelige prosjektet. Det ble etablert en diskursstrukturering av *‘åpenhet’* hos utbyggingsaktørene, som etter hvert orienterte seg i retning en *bybyggerposisjon* med bl.a. ønske om mer åpne prosesser i sin argumentasjon. Denne diskursstrukturering etableres av en kombinasjon av ByÅr og det negative vedtaket i juni 2006. Det er grunn til å anta at det ville være vanskelig å fremstå *troverdige* foruten å gjøre dette, gitt erfaringene fra ByÅr og den massive kritikken prosjektet møtte. Dog ble det ikke noe av Åpen runde før kommunen gjorde det til en betingelse for å kunne igangsette reguleringsplanarbeidet.

Analysen viser en *politisk og administrativ handling* inspirert av den kritisk-alternative diskurs, som med sanksjoner for hånd påtvinger Verftsaktørene en *bybyggerposisjon* de selv mer tok i navnet enn i gavnet. Spesielt interessant er det at Byutviklingsjefen her refererer til ByÅr, mens han ellers hadde en negativ vurdering av ByÅr. Opplevde man her at ByÅrs ideer og konsepter likevel ga redskap for å håndtere denne prosessen? Imidlertid er dette en politisk-administrativ handling som knapt ble fulgt opp i andre, senere prosjekter. Det kan være at Byutvikling og de folkevalgte ikke fulgte opp dette videre fordi *erfaringen* fra Åpen runde, i deres øyne, var at det ikke kom mye konkret ut av prosjektet.

10.2.3 Åpenhet og private bybyggere – Norm og diskursstrukturering

Det finnes også konkrete diskursive “spor” etter ByÅr i utsagnene til andre private utbyggere. I de eksemplene som nå skal pekes på, har kommunen ikke en så aktiv rolle som i Skipsverft-prosjektet. Dette indikerer at utbyggerne, i alle fall på et retorisk plan, gikk inn i *bybyggerposisjonen*, først og fremst relatert til en spesifikk tolkning av ‘åpenhet’. For eksempel nevner RV-informanten i vårt intervju at: *‘Det har blitt en større åpenhet rundt en del større prosjekt’*. Han og andre informanter nevner utenom Verftet også Meierikvartalet⁴², Storhaugen-prosjektet⁴³, Kræmer brygge⁴⁴ og Strandgatakvartalet⁴⁵ som eksempler. Bladet Tromsø hevdet i en lederartikkel i juni 2007 å ha erfart en endring blant private utbyggere:

‘Det er ingen ting i lov- og regelverket som sier at [utbygger] skulle offentliggjøre sine planer for Meierikvartalet allerede nå. Kvartalseierne har likevel gjort det av respekt for byens befolkning. De ønsker debatt, og setter den i gang ved å vise foreløpige tegninger. Det samme gjelder [for de bak] Strandgatekvartalet. De har på et tidlig stadium i planleggingen åpnet seg for kritikk. [...] Byens store private tiltakshavere holder en åpen linje det står respekt av.’

Dette er en panegyriske beskrivelse av motiver vi neppe kan vite om er reelle. Det disse ulike prosjektene imidlertid har felles var at planene på et tidlig stadium ble gjort kjent for offentligheten, enten i form av nettsider eller på offentlige møter med presse til stede. Da Strandgatakvartalprosjektet presenterte planer for kvartalet i mars 2007, siteres Høyres planutvalgsmedlem i Bladet Tromsø (03.03. 2007) på at *‘Utbyggerne har kjørt en åpen prosess, det skal de ha skryt for. Nå får folk komme med både positive og negative innspill og det er et av de viktigste resultatene av Byutviklingens År.’* I et oppslag om Storhaug-prosjektet, hevdet arkitekten bak, som er ByÅrs nestleder, til Bladet Tromsø (03.03. 2006) at *‘[...]vi har spilt med åpne kort, lagt ut planene på Internett og diskutert med folk. Jeg har hatt mye folk, naboer også, her på kontoret for å se modellen, og ingen av naboene har hatt noen innvendinger så langt.’* Dog ble dette prosjektet avist av kommunen i 2009, blant annet pga massive protester fra naboene. Også Domus-prosjektet, sentralt i sentrum, ble presentert på tilsvarende måte, hvor utbyggerne uttalte et ønske om debatt (Bladet Tromsø 02.09. 2006).

⁴² Se <http://www.madsosveen.no/prosjekter/meierikvartalet/> Hentet 29.05.11

⁴³ Tegnet av arkitektkontoret til ByÅrs nestleder. Se <http://webhotel2.gisline.no/GisLinePlanarkiv/1902/1699/Dokumenter/Sf-1699.PDF>. Hentet 29.05.11

⁴⁴ Se <http://www.kraemerbrygge.no> Hentet 29.05.11

⁴⁵ Se <http://www.aconatechnopole.no/IUtvikling/001/IU.html> Hentet 29.05.11

Et fellestrekk ved argumentasjonen rundt disse prosjektene er vektleggingen av å spille med åpne kort, ønsket om å *skape offentlig debatt* og at *folk skal få si sin mening*. Tilsvarende så vi også i Verftprosjektet. Noen ganger etableres eksplisitte referanser til ByÅr. Til tross for at det ikke alltid gjør det, er det relativt åpenbart at det har skjedd et skifte i argumentasjon, men også handling, i disse prosjektene. Man argumenterer for et ønske om åpenhet og debatt, og handler ut fra det ved å tidlig gi presentasjoner av planene før de er endelige reguleringsforslag. Mer implisitt ligger det også hos enkelte en holdning om å gi noe tilbake til byen. I Domus-prosjektet uttalte prosjektleder at *‘Eierne ønsker å ta ansvar for byen og skape noe nytt, som kan gi plass til et fisketorg. Det skal bli et monumentalt og spennende bygg.’* (Bladet Tromsø, 02.09. 2006). Bybyggerposisjonens imperativ om samarbeid på tvers av ulike grenser er lite tilstedeværende hos de ulike aktørene.

Dette indikerer at ByÅr etablerte en diskursstrukturering av *‘åpenhet’* i offentligheten og blant private utbyggere, som nå måtte forholde seg til denne terminologi for å fremstå som *troverdige*. Her argumenterer ByÅr-utvalgets leder i vårt intervju for at:

‘Jeg tror kanskje jeg kan si at det er litt uverdige nå og å bare skulle tvinge gjennom et prosjekt. Det minner om en slags manglende impuls kontroll... står frem som [...] litt uopplyst. [...] Nå vet byen at sånn gjør en det bare ikke.’

I perioden etter ByÅr var det i alle fall en *forventning* om åpenhet og det ble etablert en uformell norm og imperativ om åpenhet tidlig i prosessen. Dette kommer også til uttrykk i tilfeller hvor denne normen ikke ble fulgt, for eksempel da en utvikler fra Oslo kom med hotellplaner som *ikke* ble vist frem. Høyre-representanten som satt i planutvalget under ByÅr, gikk da ut i Bladet Tromsø (13.10. 2008) og kritiserte utbyggeren, blant annet uttalte han:

‘– Dette er et langt tilbakeskritt i forhold til den åpenheten vi har innført rundt slike ting her i Tromsø. [...] Høyres gruppeleder viser til prosjektet Byutviklingens År. [...]Kanskje ikke [utbyggeren] har fått med seg dette. Nå kjører de i hvert fall en veldig lukket prosess med et voldsomt hemmelighold.’

Utbyggeren svarte samme dag i avisen at han ikke hadde hørt om ByÅr-prosjektet og *‘[...]understreker at det vanlige er å vente med å presentere byggeprosjekter til planene er mer konkrete. – Men hvis det er kultur for å vise fram kladder i Tromsø, så kan vi godt gjøre*

det.' (Bladet Tromsø, 13.10. 2008). Utsagnet bekrefter at holdningen om tidlig å presentere planer, er en Tromsø-spesifikk holdning, utviklet i og med ByÅr. Videre ser vi en litt nedlatende holdning i bruken av ordet "kladd". "Kladden" ble heller ikke presentert. Dette viser at ikke alle utbyggere tok i bruk åpenhetsterminologi eller at den ble fulgt opp av handling. Ikke unaturlig gjaldt dette for utenbys investorer og utbyggers prosjekter. Det kan ha å gjøre med at man ikke kjente til ByÅr-prosjektet, eller heller ikke føler seg like forpliktet av det som en del lokale utbyggere presumptivt gjorde.

Alle disse konkrete eksemplene er fra tiden mellom 2006 og 2008. Etter dette er det ikke flere åpenbare eksempler. Det kan være relatert til at en del av de siste større prosjektene nettopp initieres utenbys fra, eller det kan være at 'åpenhet' ikke fungerer som et imperativ på den måten det frem til da hadde gjort. Imperativet om åpenhet har vært en *uformell norm* som ikke har blitt institusjonalisert på noe vis (om en ser bort fra de små antydninger som ligger i veileder og gebyrregulativ). En sterk vektlegging av åpenhet i sentrumsplanen uten at det knyttes til konkrete bestemmelser, og allmenn forventning om åpenhet, er derfor sårbar *over tid* fordi fokuset på det forsvinner. Eller like viktig fordi det ikke foreligger formelle sanksjoner eller betingelser relatert til det. Skipsverfts-caset viser i all tydelighet at det vil være behov for regler, betingelser og sanksjoner i mange tilfeller.

Oppsummert er altså den måten noen private utbyggere har inntatt bybyggerposisjonen, relatert først og fremst til argumenter og handling knyttet til 'åpenhet'. Imidlertid er dette fortolket og satt i spill på en mindre omfattende måte enn hva den kritisk-alternative konstitueringen av 'åpenhet' tilsier. Den går utover kravene som stilles i både ny og gammel PBL, men er vesentlig redusert i aktiviteter og handling fra ByÅrs forståelse. Dette fordi den dreier seg først og fremst om å presentere prosjekt på et tidlig stadium, ikke initiere mer forpliktende deltagelsesaktiviteter i form av utstillinger, vandringer, seminarer, intervjuer med mer. I tillegg møtte flere av prosjektene sterk kritikk uten at dette medførte åpenbare endringer i prosjektene før eventuelle formelle sanksjoner og betingelser ble satt i spill.

Dette speiler imidlertid godt Hajers (1995, 2009) argument om storylines *tvetydige karakter*: Det er mulig å lese forskjellige betydninger, fortolkninger og praksiser ut av dem, som også kan endres over tid. Det impliserer at åpenheten, introdusert av ulike grunner i den kritisk-alternative diskurs, får en annen fortolkning og bruk hos andre aktører, i disse tilfellene er det en minimumsversjon. En kan se de private aktørenes aktivisering av 'åpenhet' i et kritisk lys.

En kunne tenke seg at det var en rent strategisk bruk for å tekkes offentligheten og folkevalgte som forventer en slik argumentasjon. Dessuten kan man, som Byutviklingssjefen antyder at han gjør, se på 'åpenhet' slik det fortolkes av disse aktørene som et uttrykk for en markedsføringsstrategi:

'Det er ikke noe nytt at utbyggere bruker mye ressurser i å promotere prosjektene før de tas opp til behandling. Jeg skal være den første til å ønske større åpenhet velkommen. Hvis vi nå har en trend hvor utbyggere fører en åpen diskusjon om prosjektene i forhold til alternative program og skala, er det veldig bra' (Bladet Tromsø, 14.06. 2007)

Her pekes det på at det "bra" om utbyggerne nå har en større åpenhet, men det skinner igjennom en forståelse av at det man *egentlig* er vitne til er promotering. Denne diskusjonen har synliggjort at storylines tvetydighet har en mer *tvetydig* rolle i endringsforsøk enn hva som fremgår hos Hajer (1995/2009): Det som antas å være oppslutning om et diskursivt element, viser seg å være basert på vidtgående forskjellige lesninger og fortolkninger, som anvendes innenfor ulike, kanskje motstridende strategier. Dette er også en problemstilling for Nyhavna-Regjeringen og blir derfor mer inngående diskutert i kapittel 17.

Hvilke intensjoner disse utbyggerne har hatt, er ikke noe jeg kan svare på. Uansett har det at de tar i bruk terminologien på bakgrunn av en spesifikk fortolkning av den, like fullt *som konsekvens* en type handling, en åpenhet, som tidligere *ikke* var til stede. Dette muliggjorde for borgere og andre interesserte å faktisk se planene, diskutere dem, protestere mot dem eller støtte dem. Dermed er ikke intensjonen bak bruken av begrepene egentlig så interessante, det er konsekvensene som er interessante (jf. også Hajer, 1995). Imidlertid kan altså konsekvensen også være at 'åpenhet' blir anvendt som en markedsføringsstrategi, spesielt om de kritiske innvendinger planene møter ikke synes å ha noen betydning. Da er det en konsekvens som perverterer den betydning 'åpenhet' gis i den kritisk-alternative diskurs.

Til tross for denne problematiseringen, så *har* ByÅr influert private utbyggingspraksiser i Tromsø, først og fremst gjennom at en del av disse aktørene har skrevet seg delvis inn bybygger-posisjonen. Til tross for at fortolkningen av 'åpenhet' ikke er like omfattende og radikal som den som ByÅr artikulerte, kan det likevel fra ByÅr-øyne muligens ses som en

positiv følge av ByÅr. Spørsmålet er om denne formen for innflytelse i form av en *norm* uten forankring i mer varige institusjonelle arrangement, i det lange løp er svak og sårbar.

10.3 ByÅr er død – leve ByÅr: Sås det frø for fremtidige initiativ?

10.3.1 Tromsøs offentlighet etter ByÅr: Spor av den kritisk-alternative diskurs?

I denne delen skal jeg se på momenter som er vanskeligere å etablere forskningsbasert kunnskap om, nemlig hvorvidt ByÅr har lagt etter seg spor, kimer og frø til eventuelle senere mobiliseringer for endring av byplanpraksiser. Sara González og Patsy Healey (2005, s. 2066) argumenterer for at endringsinitiativ-studier må undersøke endring bredere enn bare direkte innflytelsesmomenter fra initiativer på institusjonelle praksiser: *‘It is also important to examine the “seeds” and “sediments” they leave behind as positive and negative resources for future initiatives.’* Slike *‘seeds’* og *‘sediments’* kan bidra i utvikling av nye styringsdiskurser og praksiser *‘when a moment of major governance transformation arrives’* (ibid.). Dette er riktignok *hypoteser* fra forfatterens side og ikke basert på empirisk forskning av senere *“moments of transformation”*. Likevel kan det være grunn til å følge opp dette.

I så måte vil spørsmål om hvorvidt den offentlige debatten har endret seg som følge av ByÅr være relevant: Ble det mer aktivitet, flere aktører, eller en ny form for offentlig debatt som følge av ByÅr? Dette er det vanskelig å si noe sikkert om. Det er mye debatt i Tromsø om ulike konkrete prosjekter, deriblant også protestaksjoner. Imidlertid var dette også situasjonen *før* ByÅr. Det er vanskelig å identifisere markante endringer som direkte synes å ha vært influert av ByÅr, selv om en mer teoretisk kan anta at deltagelse i ByÅrs åpenhetsaktiviteter kan ha bidratt til å bemyndige nye aktører i byutviklingsdebatten. Imidlertid ble deltagelsesarenaer av den type som ByÅr initierte i liten grad gjenskapt senere. Dette er en barriere for at den offentlige debatten skulle ha utviklet seg i en annen retning.

Et annet spørsmål er hvorvidt det er tegn på at den kritisk-alternative diskursen “ulmer” under overflaten også i etterkant av ByÅr, på en måte som gjør at ulike aktører kan aktivisere den eller dens elementer? Her er det også utfordringer relatert til å gi entydige svar. Det vil implisere et moment av spekulasjon, siden vi ikke vet noe om fremtidige mulighetsøyeblikk. Det som er mulig er å forsøke å identifisere direkte referanser til ByÅr og dens storylines, ideer og konsepter i den offentlige debatten. Dette er gjort gjennom direkte søking på ByÅr i

Retrievers database. I tillegg er basale google-søk brukt hvor det er søkt på “Byutviklingens År” etter sentrumsplanvedtaket. Endelig er spørsmålet tatt opp i intervjuer.

Etter at sentrumsplanen ble vedtatt, det vil si fra 01.07. 2008 og frem til 04.10. 2011 får et retriever-søk på “Byutviklingens År” 21 treff. Det siste treffet fra 10.09. 2010. Noen av oppslagene er kronikker/leserinnelegg som har stått i både Bladet Tromsø og Nordlys. I 11 av de 21 treffene er det ulike aktører som referer til, tar opp eller oppfordrer til videreutvikling av ByÅr. Jeg skal nå gå nærmere inn i disse artiklene og se hvem som skriver dem, i hvilken sammenheng ByÅr nevnes, og hva det impliserer. Her bruker jeg også informasjon fra intervjuer og google-søk på “Byutviklingens År”.

10.3.2 Byutviklingsgruppe på Tvibit

Tvibit er et ungdomshus i Tromsø og presenterer seg som et *‘kulturhus for unge kreative mennesker i alderen 15-25 år’*⁴⁶. Sluttrapporten til ByÅr indikerer at det har vært kontakt med Tvibit relatert til søkelystekstene, som de har lest og blitt gjort kjent med (Sluttrapport, ByÅr, s. 20). Videre hadde aktører tilknyttet Tvibit-miljøet deltatt med kronikker og i andre ByÅr-aktiviteter. På Tvibit ble det etter ByÅr dannet en egen *Byutviklingsgruppe*. Da Verftsprosjektet hadde sin byvandring våren 2006 (se over), var Tvibit-miljøets byutviklingsgruppe en sterkt delaktig bidragsyter (Jf. Nordlys, 03.05. 2008 og 05.05. 2008). Til Nordlys uttalte gruppens leder at *‘Gruppen består av folk som har engasjert seg i Tromsø X-Files, så det er folk som har et godt grunnlag til å gi en mening’* (Nordlys, 03.05. 2008). I Tvibits egen avis (Tvibit, 2006) fremgår det at gruppen ble til etter ByÅr og X-files. Ambisjonen var å få folk til å engasjere seg i byen pba de problemstillinger byens vekst ga. Det var sterke intensjoner om at gruppen skulle fungere som en kanal og kobling mellom engasjerte mennesker og kommunen. Imidlertid tyder mye på at gruppen ikke fikk et langt liv. Dette skyldes sannsynligvis den sårbarhet slike ungdomsinitiativ har ifht at sentrale ressurspersoner ofte flytter.

Samtidig synliggjør Tvibits byutviklingsgruppe at ByÅr evnet å skape forståelse for og engasjement i byutviklingsspørsmål blant en gruppe mennesker som i liten grad ellers deltar i dette. En kan på bakgrunn av dette anta at ByÅr skapte en spire blant en del yngre mennesker ifht byutviklingsspørsmål og det å engasjere seg i dette: Gjennom å delta i X-files-utstillingen

⁴⁶ Se <http://www.tvibit.net/om/>. Hentet 02.06. 2011

og ByÅr erfarte man at å delta i og ha mening om byutvikling er mulig. Som Norval (2006, s. 241) påpeker, kan nye subjektiviteter etableres gjennom: *'the embodied act of a subject passionately involved in an activity that structures her political life and participation in certain ways.'* Dette synliggjør også potensialet som ligger for kritisk-alternative initiativ i å ikke bare *kreve* eller *tale* om alternativer, men selv å *etablere* for eksempel alternative deltagelsesformer. Ved å delta i og gjøre noe, så vises andre muligheter og handlemåter som mulige: Også ungdom kan være deltagere og initiativtagere ifht byutvikling. Selv om Tvibits byutviklingsgruppe ble kortvarig, er det mulig å anta at ungdommenes deltagelse i ByÅr og egen byutviklingsgruppe, kan ha etablert erfaringer og forståelser for muligheten for deltagelse i byutviklingsspørsmål. Dette gjelder også alle andre som deltok i ByÅrs aktiviteter. Spesielt viktig er X-files og byvandringene hvis *offentlighetsorientering* gjorde dem til lavterskeltilbud hvor folk som ikke tidligere har deltatt i slike aktiviteter, eller er mindre artikulerte, erfarte at de kunne delta i byutviklingsrelaterte prosesser (jf. Nyseth, 2011)

10.3.3 Deleuze & Guattari inntar Nordlys: Arkitektmiljøet viderefører diskursen

Enkelte av kronikkene/leserinneleggene i de to Tromsø-avisene som nevner ByÅr kommer fra et par sentrale aktører i byens arkitektmiljø (se for eksempel Nordlys, 14.04. 2007 og Nordlys, 10.09. 2010). Disse viderefører den type planleggingstenkning ByÅr stod for. Disse har også hatt et tett samarbeid med arkitektkontoret til ByÅrs nestleder og dessuten innehatt sentrale verv i Nordnorsk Arkitektforening. I en av kronikkene (Nordlys, 10.09. 2010) er hovedpoenget at det er behovet for en mer *agonistisk* og åpen byutviklingspraksis, men også at planleggere og arkitekter er ekskludert fra den offentlige debatten. Det konstateres at:

'[...] en mer konstruktiv måte å debattere på, er helt nødvendig dersom byen skal få lov til å utvikle seg mot en moderne og relevant fremtid. Hvis ikke kan vi fortsette med ørkenvandringene som nå, der det stort sett er de reaksjonære og reduksjonistiske krefter som er synlig og får lov å sette agendaen.' (Nordlys, 10.09. 2010).

Hvem de reaksjonære og reduksjonistiske krefter som bidrar til ørkenvandringene er, kommer frem i påstanden om at mange arkitektoniske tiltak *'går seg fast i ørkesløse politiker- og embedsverksprosesser, folkelig motstand eller utbyggerspekulasjon'* (ibid.). *'Åpenhet'* synes å settes inn i en sammenheng som skal muliggjøre bedre rom for visjonære arkitekter, gjennom etableringen av en mer *'kompetent offentlighet'* (Nordlys, 04.10. 2007) i et *'skapende og*

proaktivt demokrati' (Nordlys, 10.09. 2010). Miljøet rundt Nordnorsk Arkitektforening og disse arkitektene har i flere sammenhenger arrangert aktiviteter og møter som søker å videreføre ideer fra ByÅr. Deres bidrag i den offentlige debatten har skjedd gjennom kronikker hvor ByÅrs ideer settes i sammenheng med planforskere som Jean Hillier, Patsy Healey og John Pløger, samt filosofer som Deleuze & Guattari. Det foregår altså på et ganske teoretisk avansert nivå. Tenkningen i den kritisk-alternative diskurs lever videre, i en noe omforent form, og er videreutviklet i deler av byens arkitektmiljø gjennom deres deltagelse i den offentlige debatt om byutvikling, men som vi skal se også i deres egne prosjekter.

10.3.4 Næringsforeningen: Kompetanse og den samarbeidende by nødvendig

Næringsforeningen i Tromsø var også aktive deltagere i ByÅr. I følge egen årsberetning forsøkte de *'å bidra til at gårdeierne og næringslivets behov og synspunkter har kommet fram.'* (Årsberetning, Næringsforeningen i Tromsø, 2005). Senere har Næringsforeningen og kommunen inngått et samarbeid om et prosjekt kalt "Sentrumsløftet". Prosjektet leverte våren 2011 en sentrumsanalyse, som fikk på plass en rekke tall om handel, bolig, trafikk, innbyggere og handelsareal i sentrum. Dette er en form for samarbeidsprosjekt ByÅr etterlyste. Imidlertid er dette en type samarbeid som *alltid* etterlyses i de fleste byer og det er ikke gjort direkte henvisninger til ByÅr i dette prosjektet.

Imidlertid skrev Næringsforeningens leder en kronikk sammen med et par av byens næringsdrivende i Nordlys 26.02. 2010 hvor tilsvarende problemstillinger trekkes opp. Det vises til uforutsigbar saksbehandling i planprosjekter og man slår fast at *'Det er skammelig å være vitne til at vi ikke klarer å samhandle til byens beste'*. Etter en diskusjon av sentrums utfordringer og muligheter, stilles spørsmålet om hva som må gjøres, som de så besvarer i en rekke punkter, blant annet: *'Åpne møtesteder. Det er svært viktig å ta i bruk all den kompetansen vi har i byen, og både planleggere, bynæringene, arkitekter og universitetet bør derfor komme på banen.'* Dette punktet er svært tett opp mot ByÅrs anbefalinger. Deler av setningene er nærmest identisk med utsagn fra ByÅr. Videre pekes det på et behov for enighet om prinsipper og rammer for byutviklingen, hvor ingen *'kun kan agere ut fra sine særinteresser!'* Så pekes det på et behov for en *'Kreativ tilnærming til byutvikling. I dette tidsskillet er det viktig å legge opp til en kreativ og inkluderende idedugnad, gjerne med eksempel fra andre byer som har lyktes.'* Endelig er den siste anbefalingen fra Næringsforeningen at en må: *'Satse i lag – få i gang en byutviklingsbevegelse. Byutviklingens*

år var omstridt, men klarte å skape engasjement, debatt og temperatur hos så vel innbyggere som fagfolk.’ (Kronikk, Nordlys 26.02. 2010). Forfatterne argumenterer her videre for å vekke til live et bredt engasjement for sentrum på ny. Kronikken lå gjennomgående tett opp mot ByÅrs terminologi og i det siste sitatet var referansen til ByÅr direkte. Næringsforeningen var altså velkjent med den kritisk-alternative diskursen og slutter seg, fem år etter, til sentrale elementer i denne, noe som viser at den kritisk-alternative diskursen fortsatt er *virkende* i sentrale deler av byen.

Næringslivets ønske om mer samarbeid, har også fått utslag i et kommunalt forprosjekt kalt “Tromsø 2040”, for å undersøke hvorvidt en skal sette i gang et prosjekt for å gjøre byen mer attraktiv og skape bedre samarbeidsarenaer (Bladet Tromsø, 02.04.2011a/b). Prosjektlederen har i den forbindelse hatt møter med to av ByÅr-utvalgets medlemmer for å få vite mer om ByÅr (jf. intervju, ByÅrs nestleder). Forprosjektet er i skrivende stund i startfasen og det er vanskelig å si hva som kommer ut av det, og i hvilken grad ByÅr influerer det. Det kan uansett slås fast at den ByÅrs diskurs etterlot seg *‘seeds and sediments’* i miljøet rundt Næringsforeningen.

10.3.5 Tromsø SV arrangerer åpent møte i 2010 med ByÅr som tema

18.05. 2010 arrangerte Tromsø SV et åpent møte med tittelen *“Hva skjedde med Byutviklingens År”*. I lokalavisene ble møtet frontet av den tidligere planutvalgslederen (SV). Tittelen på møtet satte altså ByÅr på dagsorden igjen, fem år etter det ble initiert. Den tidligere planutvalgslederen uttalte til Nordlys at dette var en bra prosess og at *‘Jeg mener ikke nødvendigvis vi skal ha opp et nytt byutviklingens år, men vi kunne gjerne tatt opp igjen ting som byvandring i sentrum’* (Nordlys 18.05. 2010). På møtet var det cirka femti fremmøtte⁴⁷. Den tidligere planutvalgslederen var ordstyrer og startet med en innledning om ByÅr og bakgrunnen for initiativet. I panelet satt ett medlem av det tidligere ByÅr-utvalget, Byutviklingssjefen, en historiker og direktøren i Acona Technopole. Med ulik vektlegging tok de opp dagens utfordringer og erfaringen fra ByÅr. Byutviklingssjefen argumenterte ifht ByÅr på samme måte som i kapittel 8. ByÅr-utvalgsmedlemmet diskuterte erfaringene fra ByÅr, men hevdet at situasjonen nå var som før 2005 og uttalte at det var *‘Behov for større åpenhet og mer strategisk planlegging, hvor man kan være proaktiv og i forkant av prosjektene.’* Her ble det også innrømmet at SEBY ikke var en god løsning, noe også ByÅrs

⁴⁷ Beskrivelser fra møtet er basert på egne observasjonsdata, der ikke annet er presisert.

nestleder har påpekt i vårt intervju. Bladet Tromsø (20.05. 2010) refererer Acona-direktøren på at *'For mye folkelig medvirkning kan skremme investorene vekk'*. Dette er en entydig klar kritikk av åpenhetstenkningen til ByÅr. Den åpne debatten ble preget av en diskusjon av konkrete utbyggingsprosjekter, selv om enkelte også trakk på sin erfaring fra ByÅr.

Det mest interessante i denne sammenhengen er imidlertid Tromsø SVs *innramming* av møtet gjennom tittelen, samt uttalelsene til avisen fra den tidligere planutvalgslederen. Disse indikerer at erfaringen med ByÅr lever videre i visse politiske miljøer og at det er politikere som ønsker å bringe elementer fra den kritisk-alternative diskursen tilbake på banen.

10.3.6 Byaktivister henviser til ByÅr

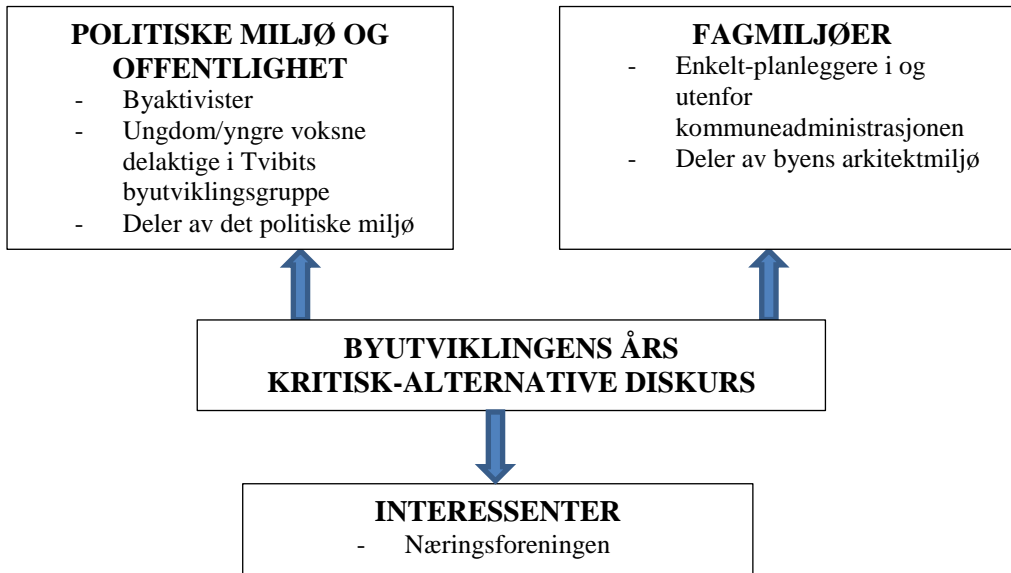
Det er også andre eksempler på spor etter ByÅr, hvor ulike byaktivister henviser til ByÅr i mediareportasjer eller leserinnlegg. I forbindelse med planene om ny havneterminal ble det opprettet en protestaksjon. Initiativtageren til denne startet selv et nettsted som det ble argumentert for at skulle bli et diskusjonsforum for byutvikling og en videreføring av ByÅr. (Bladet Tromsø, 06.01. 2009). ByÅr fremstår her som en inspirasjonskilde først og fremst ifht å skape arenaer for debatt. I slike aksjonssammenhenger aktiviseres ByÅr som et eksempel på en mer deltagende byutvikling. Andre bevaringsaktører har etterlyst at man tar følgene av ByÅr gjennom en mer restriktiv vernepolitikk ut fra antagelser om at dette er i tråd med folkemeningen som kom fram under ByÅr (se bl.a. leserinnlegg i Nordlys 05.10. 2007).

10.3.7 Spirer som kan gro? En oppsummering og diskusjon av de ulike "sporene"

Gjennomgangen viser at ByÅr ikke er fraværende i den offentlige debatten etter at sentrumsplanen ble vedtatt. Det er imidlertid vanskelig å si noe om betydningen av disse ulike referansene til ByÅr. Er de uttrykk for *'seeds and sediments'* som senere kan bringes opp som ressurser i *transformative* øyeblikk som González og Healey (op.cit.) hevder? Hver og for seg er ikke dette "spor" som har hatt stor betydning. Imidlertid er de en sum av spor fordelt på relativt viktige miljøer i byen. I den sammenheng kan det også påpekes at mine intervjuer med planleggere som er eller har vært tilknyttet Byutvikling viser at ByÅr ikke er "lagt død" hos alle disse. Tvert imot finnes der en refleksjon over ByÅr som ideal og inspirasjonskilde relatert til *'åpenhet'*. Når en da finner tilsvarende holdninger i politikermiljøene, ser vi at den

kritisk-alternative diskursen fortsatt “lever” i bevisstheten til aktører i viktige miljøer i denne byen. En oversikt over disse er laget i figuren nedenfor.

Figur 10-1 Miljøer hvor det er eller har vært spirer og avleiringer av den kritisk-alternative diskurs i Tromsø



Blant disse vil jeg spesielt peke på Næringsforeningens kronikk som indikerer en diskursstrukturering av elementer i den kritisk-alternative diskursen relatert til åpenhet, samarbeid og kreativ byutvikling. Næringsforeningen spiller en viktig rolle i sentrumsutviklingen, de har makt til å sette dagsorden og samarbeider også med kommunen. Interessante er også de delene av de politiske og plan- og arkitektfaglige miljøene som fortsatt synes å være reflektert omkring den kritisk-alternative diskursen. Her er det imidlertid viktig å påpeke at dette i liten grad gjelder politisk og administrativt ledernivå. *Summen* av alle disse viser at ByÅrs kritisk-alternative diskurs fortsatt er lagret i bevisstheten til mange viktige aktører, selv om den ikke alltid er like aktivt tilstede i den offentlige debatten og spesielt ikke i kommunale planpraksiser. En spekulasjon over fremtidige muligheter for endring, gjør også ByÅr-utvalgets leder i vårt intervju:

‘Det må kanskje modnes. Det ligger jo her. Det er såpass konkret det vi gjorde. Og selv om det ligger her i en rapport, så er rapporten veldig konkret på en del ting. Og folk husker. Vi var der ute og gikk, vi satt sammen, vi tok på modellen og vi skrev kronikker.’

Sluttrapporten er et materialisert minne om ByÅr og den kritisk-alternative diskurs som kan tas frem igjen. Som ByÅr-utvalgets leder påpeker, kan også det at en ikke bare snakket om

åpenhet eller en ny type planmetode, men faktisk gjorde aktiviteter slik som X-files og byvandring, være viktig. Samtidig er det viktig å understreke at det per i dag er svært lite som indikerer at en skal få en situasjon hvor dette arbeidet tas opp igjen snarlig, eller hvor koordinerte større initiativ tas for å få det på agendaen. Det blir derfor å spekulere i hvorvidt det kan utgjøre en ressurs for fremtidige situasjoner der mulighetsrom åpnes, for eksempel av nye dislokasjoner, som bidrar til muligheten for å reformulere plantenkning og -praksis i Tromsø kommune. Om så skulle skje, er det dog en styrke at tenkningen er lagret både materielt i rapporten, og forankret hos aktører i såpass ulike, til dels betydningsfulle miljøer.

10.3.8 ByÅr utenfor Tromsø: Inspirasjon for andre steder og andre settinger

Problemstillingen for avhandlingen er relatert til betydningen og innflytelsen de kritisk-alternative casene har i sine byer, først og fremst ifht planleggingspraksis. ByÅr har imidlertid også blitt etablert som en referanse også *utenfor Tromsø*. Dette dreier seg for eksempel om at ByÅr har vært en referanse for andre kritisk-alternative initiativ som har sett opp til den måten ByÅr ble gjennomført på eller brukt det som eksempel til etterfølgelse for egne byer. Dette gjelder for *Nyhavna-regjeringen* (se Adresseavisen 23.12. 2006), *Kristiansand Byutviklingsallianse* (se Facebook-gruppen “Kristiansand Byutviklingsallianse” 03.12. 2009) og *Sandefjord Byforum* (se Sandefjord Blad, 11.01. 2008, 23.01. 2008 og 28.01. 2008).

Mer direkte videreføres ByÅrs metodikk i praksisen til ByÅr-utvalgets nestleders private arkitektkontor. Dette gjelder store prosjekter i Skandinavia og Grønland, som for eksempel Mosaïc Øresund og byutvikling på Nuuk⁴⁸. For sistnevnte prosjekt vant de nylig prisen for Nordens beste byplan⁴⁹. I desember 2006 fikk ByÅr-utvalgets nestleder kommunens kulturpris for sin innsats for byen, spesielt relatert til ByÅr (Nordlys 14.06. 2006). Tromsø ble også i 2006 valgt ut til arkitekturbiennalen i Venezia. I Nordlys (01.03. 2006) uttalte en representant fra Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design i den forbindelse at ‘*mange har mye å lære av Tromsø når det gjelder demokratisering av byutvikling*’. Spesielt ble ByÅr fremhevet i denne forbindelsen. ByÅrs nestleder viser til interesse fra internasjonale medier for hans arbeid, spesielt relatert til ByÅr. Også i *Byggekunst* har det vært intervjuer med ByÅrs nestleder. Også slik holdes ideene levende. Flere informanter i kommunen viser til at Tromsø kommune har fått mye oppmerksomhet utenfor kommunen som følge av ByÅr.

⁴⁸ Se <http://mosaic-region.com/>, <http://tuujuk.blogspot.com/>,

⁴⁹ <http://www.arkitektnytt.no/norge-har-nordens-beste-byggverk-og-byplanleggere>. Hentet 31.10. 2011

Arkitektpraksisens videreføring av ByÅr-diskursen har også sitt motsvar innenfor den akademiske plandiskursen hvor andre aktører involvert i ByÅr (i samarbeid med andre planforskere) har publisert artikler om ByÅr i planteoretiske tidsskrift (Aarsæther et al., 2011; Nyseth, 2008; Nyseth, 2011; Nyseth et al., 2010) I tillegg er prosjektet også diskutert i *Plan* som er et praksisrettet tidsskrift (Pløger, 2007). Flere av disse artiklene har et planteoretisk tilsnitt hvor ByÅr sees som en case på en poststrukturalistisk planlegging, inspirert av Jean Hilliers Deleuze & Guattari-baserte planteori (Hillier, 2007). Slik har også ByÅr-diskursen blitt gjort kjent i internasjonal akademisk plandiskurs og dessuten blitt dokumentert på en måte som muliggjør ByÅr som inspirasjonskilde for andre planleggingsbevegelser. En slik dokumenterende effekt har for så vidt også avhandlingen du nå holder i hendene.

10.4 Avslutning

I dette kapitlet har jeg vist hvordan enkelte utbyggere og utviklere delvis har inntatt en bybyggerposisjon, først og fremst relatert til 'åpenhet'. Dette skjedde imidlertid gjennom en gjenfortolkning av 'åpenhet' i en minimumsversjon hvor betydningen først og fremst ble relatert til å presentere planer tidlig i prosessen. Jeg har også pekt på at den norm om åpenhet som befestet seg i denne sammenheng, er sårbar fordi den nettopp ikke er forankret i institusjonelle prosedyrer, regler og rutiner med sanksjonsmuligheter. Jeg har også vist at det både i og utenfor Tromsø finnes spor og spirer etter ByÅr, hvor den kritisk-alternative diskursen er en ressurs som ulike aktører kan trekke på senere i andre sammenhenger og mulighetsøyeblikk. Dette gjelder i politiske miljøer, som inspirasjon for enkeltplanleggere, i Tromsøs offentlighet, Næringsforeningen og arkitektmiljøer. Dette potensialet er ikke å kimse av da den er forankret i ulike, strategisk viktige miljøer. Også utenfor Tromsø har ByÅr hatt betydning som inspirasjonskilde for andre kritisk-alternative initiativ. Hvilken betydning slike spor har eller kan ha, er vanskelig å si noe konkret og entydig om. I Tromsø per i dag er det vanskelig å se at ByÅr har hatt en stor effekt, men det kan ligge et potensial for å bringe dette på banen senere, om strategiske aktører tar tak i det eller det oppstår nye mulighetsrom tilsvarende den etablerte praksis' krise i 2005.

Gjennom disse kapitlene er det etablert forståelse for hvorfor det ble som det ble i Tromsø. En grundigere drøfting av dette gjøres i kapittel 16 hvor ByÅr sammenlignes med Nyhavna-Regjeringen.

11 Byutvikling i Trondheim

11.1 Introduksjon

I dette kapitlet skal jeg gi et grunnriss av sentrale byutviklingspraksiser og -diskurser i Trondheim, som utgjør konteksten for Nyhavna-Regjeringens virke. Dette vil bidra til en grundigere forståelse av de mulighetsbetingelser initiativet agerte innenfor, blant annet gjennom å gi indikasjoner på den *institusjonelle situasjon* forut for initiativets inntreden. Som jeg har påpekt i avhandlingens introduksjonskapittel er det forskjeller mellom det geografiske område og dets planstatus i de to casene. For dette caset kommer det til uttrykk ved at spesielt spørsmålet relatert til havne- og industriarealene vektlegges, da dette er arealbrukskonteksten for Nyhavna-Regjeringen. Videre er det ikke en direkte påkobling mellom det kritisk-alternative initiativet og en konkret planprosess, noe som medfører at jeg her ikke følger en spesifikk planprosess, slik jeg gjør i det tilsvarende Tromsø-kapitlet.

11.2 Den spredte tusenårsbyen – Trondheims byutvikling 997 – 1990

11.2.1 Tusenårsbyen

Trondheim er en av Norges eldste byer, etter tradisjonen grunnlagt i 997 av Olav Tryggvason. Middelalderbyen var konsentrert til de østlige delene innenfor elveslyngen, preget av en ”uryddig” middelaldersk byplan med krokete veier (jf. Håpnes, 2003, s. 20). Fra 1600-tallet begynte byen å vokse vestover, samtidig som bebyggelsen på Bakklandet ble etablert. Etter at 90 prosent av byen gikk med i den store bybrannen i 1681, ble byen regulert på ny av Cicignon og Coucheron. Brannsikkerhet og militære hensyn var viktig for de to militære byplanleggerne. Deres barokke byplan etablerte særdeles brede gater og store kvartaler opp mot åtte dekar, som ”ryddet opp” i middelalderbyens kroker og kriker (ibid., s. 23f).

På 1700-tallet vokste en ny forstad frem på Ila. I perioden fra 1880 og frem til 1920-tallet hadde byen en sterk vekst som skapte utfordringer for infrastruktur. Stadsingeniør Dahl bygde kloakkanlegg og vannverk på 1860-tallet. Jernbanen kom i 1864 og et nytt havneanlegg stod ferdig i 1882 (ibid., s. 26). Som stadsarkitekt utarbeidet Sverre Pedersen byplanen av 1913 etter et svensk vinnerutkast. Havneplanen anno 1912 var også hans verk, i tillegg til at han planla en rekke hageforsteder hvorav noen ble realisert (ibid.).

En kan gjenkjenne former og strukturer basert på disse planer også i dagens bybilde. Midtbyen bærer fortsatt sterkt preg av reguleringen etter bybrannen i 1681, men har også enkelte av veitene intakt. I Midtbyens randsoner ligger Bakklandet, kjent for sitt godt bevarte trehusmiljø, samt bydeler som Ila, Øya, Elgseter, Singsaker, Rosenborg og Møllenberg. På 1950- og særlig -60-tallet skjedde store transformasjoner i den fysiske byen (ibid.). Først gjennom byutvidelser mot Ladehalvøya og deler av Byåsen, senere gjennom byutvidelsene som ble muliggjort av kommunesammenslåingen i 1964, hvor Strinda, Tiller, Leinstrand og Byneset ble innlemmet i bykommunen. Dette medførte en sterk byspredning. I senere år har byutviklingen tatt sikte på vekst innover, gjennom transformasjon og fortetting, for eksempel på Nedre Elvehavn, hvor Trondheim Mek. tidligere lå. Trondheim er i dag Norges tredje største by, regionalsenter for Midt-Norge og huser en rekke viktige offentlige institusjoner, så som St.Olavs Hospital og NTNU og er kjennetegnet av et rikt teknologi/kunnskapsmiljø. Byen har til alle tider vært Norges religiøse hovedstad, fra middelalderens katolske erkebispede og frem til i dag hvor kirkens *preses* er lokalisert i byen.

I Østbyen finner vi Lademoen, et tidligere arbeider- og industriområde, i dag kjent for Svartlamoen, tilliggende Nyhavna (Håpnes, 2003). Nyhavna er sammen med Brattøra hovedarealene for Trondheims havn. Nyhavna består av oppfylt landområde, hvor store deler ble bygd ut av tyskerne under 2.verdenskrig, som bl.a. skulle ha plass til sine ubåtbunkere, Dora 1 og 2. Området er i dag preget av et spesielt kulturhistorisk miljø, særlig synlig er den store ubåtbunkeren Dora 1, sammen med andre installasjoner fra krigen utgjør dette et spesielt krigsminne (jf. Analysedel, Planprogram, Kommunedelplan for Nyhavna, 2011, s. 6). Nyhavna har fortsatt intakte havnefunksjoner og huser cirka 150 bedrifter, mange relatert til havne- og industrivirksomhet (ibid.). Også kulturbasert næring har begynt å etablere seg på området, men det er fortsatt ingen boliger. Jeg skal nå diskutere sentrale trekk ved Trondheims byplanlegging fra 1960-tallet, før jeg ser nærmere på byplanpraksiser på 2000-tallet. Den historiske gjennomgangen bygger i stor grad på Stugus (1997) Trondheimshistorie.

11.2.2 Vekstoptimisme, generalplan og byspredning

1960-tallet var kjennetegnet av en nærmest eksplosiv befolkningsvekst i Trondheim. Som i andre moderne byer var det industrien som stod frem som selve symbolet på vekst, fremgang og modernitet. Selv om Trondheim ikke var en industriby, var drømmen om at den skulle bli det, intakt. Industrien hadde også en relativt stor vekst i dette tiåret (Stugu, 1997, s. 15).

Planleggingen stod, i følge Stugu (ibid., s. 53ff), sterkt i form av en synoptisk metodikk basert på teknisk-økonomiske prinsipper og systematiske prognoser som grunnlag for offentlig styrt byutvikling. Funksjonell soneinndeling, sanering og samferdselsutbygging var viktige redskap for å tilrettelegge for industri- og befolkningsvekst. I 1964 startet Andersson & Skjånes opp generalplanarbeidet etter oppdrag fra Trondheim kommune. Generalplanen fikk stor gjennomslagskraft (ibid., s. 85). På bakgrunn av prognoser som tilsa 155.000 innbyggere i 1980 og 200.000 i 2000, var generalplanarbeidets bærende idé *'utbygging langs en akse'* (ibid., s. 91). Dette innebar å bygge et avlastningssenter for Midtbyen på Heimdal og om nødvendig flere sentre lenger sør. Slik ble Midtbyen skånet og biltransport kunne konsentreres langs aksene (ibid., s. 92). Denne to-senter-modellen ble imidlertid undergravet allerede før planen ble vedtatt i 1967. Dette kom av viktige føringer fra tidligere planer og vedtak som medførte store utbygginger sørvest- og sørøstover. I tillegg vedtok man i sluttbehandlingen av Generalplanen å bygge ut et lokalt senter på Moholt. Endelig medførte lokalisering av det nye universitetet på Dragvoll forsterket vekst i bredden (ibid., s. 95). Det endelige plankartet viste dermed en svært spredt by. Kommunen hadde et pragmatisk forhold til dette, da byen i følge prognosene likevel skulle vokse kraftig (ibid., s. 96). I de påfølgende årene ble planens vide rammer utfylt (ibid.), samtidig sviktet imidlertid befolkningsprognosene: Alt fra 1975 stagnerte befolkningstallet i Trondheim, da hadde byen 134.039 innbyggere, i 1990 137.075⁵⁰.

11.2.3 Fra vekst til vern – aksjonenes tiår

1960-tallets vekstorienterte planpraksis møtte på 1970-tallet en motstand som medførte en rekke konflikter relatert til vei- og utbyggingsprosjekter som blant annet truet gammel trehusbebyggelse (se bl.a. Kittang, 2006). Konfliktene hadde sitt utspring i motstridende diskurser om det gode byliv. På den ene siden stod industrimodernitetens teknokratiske vekstpolitikk, godt forankret i Arbeiderpartiet som hadde bystyreflertall frem til 1975. På den andre siden stod en sammensatt motstand på bakgrunn av hhv. en grønn venstrepopulistisk diskurs; antikapitalistiske diskurser og endelig modernitetsskeptiske og estetisk orienterte verneposisjoner (Stugu, 1997, s. 160). Motstanderne krevde ikke bare policy-endringer, men også mer åpenhet og deltagelse. Okkupasjoner og advokatplanlegging ga grunnlag både for mediaoppmerksomhet og utviklingen av et alternativt faglig grunnlag for byplanleggingen (Stugu, 1997, s. 172). Slik hadde flere av aksjonene også *kritisk-alternative islett* i seg. Rene kritisk-alternative initiativ oppstod også, som *Bymiljø 70*-aksjonen (ibid., s. 159).

⁵⁰ Alle tall er, der ikke annet er oppgitt, hentet fra SSB.

Etter hvert tapte den teknokratiske moderniseringslinjen terreng og ble erstattet av en byplanpraksis som søkte å kombinere vekst- og verneidealer, ivaretagelse av nærmiljø samt større responsivitet overfor sivilsamfunn (jf. Stugu, 1997, s. 159ff). Den viktigste lokale endringsfaktoren var aksjonistenes evne til å vinne opinionen, men skiftet må også sees i sammenheng med institusjonelle endringer nasjonalt, hvor saneringsloven fra 1967 ble erstattet av en ny lov om fornyelse i tettbygde strøk i 1976. Her stod ideer som byfornyelse, med utbedring av eldre bygg og tilpasningsorientert nybygging, sentralt (Stugu, 1997, s.167).

11.2.4 Byfornyelse, markedsinitiert utvikling og fortsatt spredning

Ett resultat av de lokale og nasjonale institusjonelle endringene, var altså byfornyelsesarbeidet som søkte å la grunntrekk i de gamle byområdene bestå, ut fra en interesse for byrom og stedsidentitet som miljøfaktor og tilhørighetsskaper. Dette fikk også gjennomslag i Trondheim (Stugu, 1997, s. 185). På 1980-tallet endres også forståelsen av Midtbyens rolle. Fra å være en bydel blant de mange, skulle det nå igjen være selve bykjernen og møtepunktet for byens innbyggere. Dette skulle skje gjennom satsning på miljø og trivsel, samt bevaringen av trehusbyens karakter (ibid., s. 180f). Den nye Midtbyplanen, vedtatt i 1981, hadde imidlertid, i følge Stugu (ibid.), innebygde motsetninger: Utnyttingsgraden skulle ikke økes, samtidig som planen ga uttrykk for økt bosetting og samtidig opprettholdelse av bydelens næringsliv.

Fortetting var på dette tidspunktet ikke et uttalt mål, selv om det på kommunehuset var økende bekymring for byspredningens kostnader og over den store andel av transportarbeidet privatbilismen stod for. Et forslag om en mer konsentrert utvikling kom fra administrasjonen i 1983, men ble ikke akseptert av bystyret, som ønsket videre utbygging østover (Stugu, 1997, s. 189). Byspredningen som følge av tidligere tiders planer – kombinert med stagnerende befolkning og mer arealkrevende boligutvikling – medførte i møtet med byfornyelsesarbeidet og Midtbyplanen, spenninger og motsetninger. Dette resulterte i at spredt, sprikende og fortynnet byutvikling forble hovedtendensen på 1980-tallet (ibid., s. 188).

Samtidig kom planleggingen på 1980-tallet på ny under press, denne gang med en liberalistisk slagside. Dette medførte i Trondheim som i andre storbyer et skifte i retning av større makt til utbyggere og utviklere, som satte kommunen under sterkt press for å godkjenne planer og prosjekter som særlig sprengte Midtbyplanens rammer (Fiskaa & Stabell, 1996, s. 27).

11.3 Bærekraftig byutvikling og interurban konkurranse 1990-2006

11.3.1 Postindustrielle strategier og vekst innover

1990-tallet var et tiår kjennetegnet av en kraftig nyorientering av byutviklingspolitikken og arealforvaltningen i Trondheim. Perioden markerer og bekrefter brudd med en rekke tidligere tendenser – endringer som også utgjør en kontekst for Nyhavna-Regjeringen. Industriooptimismen var for lengst forlatt, noe som befestes i dette tiåret, hvor kommunen bestemte seg for å satse på nye postindustrielle næringer. I Trondheim hadde industrien hatt sitt toppår i 1972, men hver fjerde arbeidsplass i næringen forsvant på 1980-tallet, noe som spesielt gikk utover metall- og verkstedindustrien (Stugu, 1997, s. 207). Tabell 11-1 viser at et befolkningsmessig taktskifte også slår inn for fullt fra 1990-tallet, med en tydelig vekstøkning som ytterligere forsterkes i siste tiår. 1970-tallets nasjonale desentraliseringsbølge ble således erstattet av en ny sentraliseringsbølge, på høyde med den på 1960-tallet. Det lokale svaret på denne utfordringen ble imidlertid annerledes enn den gang, og innebar et radikalt brudd på byens arealpolitikk: i 1995 vedtok bystyret at byen skulle bygges innover i stedet for utover, som den til da hadde gjort i 400 år (Fiskaa & Stabell, 1996, s. 29).

Tabell 11-1 Befolkningsutvikling i Trondheim 1980-2010

Årstall	Folkemengde	Vekst i tiårsperioden i %
1980	134726	-
1990	137346	1,9
2000	148859	7,8
2010	170936	13,8

Jeg skal nå diskutere de bærende policy-ideer og -konsepter som vokste frem på midten av 1990-tallet og som fortsatt var toneangivende da Nyhavna-Regjeringen ble etablert. Her undersøkes hvordan disse diskursene ble omformet til konkret praksis, samt hvilke konfliktlinjer og posisjoner dette medførte innenfor havne- og industriarealpolitikken. Til sist diskuteres styringspraksiser og planmetodikk, deriblant deltagelsespraksiser i kommunen.

11.3.2 Teknologihovedstad, kultur og interurban konkurranse

På 1990-tallet og utover utviklet Trondheim kommune nye strategier som kunne bidra til byens potensial i det en anså som en regional og urban konkurranse om å tiltrekke seg ”intelligensindustrier” og arbeidskraft. Kommuneplanen 1998-2010 sa at *Trondheim skal*

i 2010 ha et allsidig næringsliv med attraktive arbeidsplasser, skapt med grunnlag i kunnskaps- og kompetanseutvikling, forskning, teknologi og kultur.’ (Referert i *Strategier for en langsiktig byutvikling i Trondheim fram mot 2030*. 2000, s. 26. Heretter: Kommuneplanmeldingen). I forbindelse med arbeidet med Kommuneplanens samfunnsdel i 2003, ble kunst og kultur fremhevet som viktige virkemidler for å skape utvikling. Målsettingen var å skape *‘et kreativt og godt livsmiljø hvor kunst og kultur forskjønner byen og bidrar til dens utvikling og verdiskapning.’* (Adresseavisen, 20.02.2003). *‘24-timersbyen’* og andre måter å tiltrekke seg ”nytt” næringsliv på ble sentrale tema i lokalmedias debattspalter. Disse mål og virkemidler kan sees i lys av allmenne diskurser om interurban konkurranse i global, postindustriell økonomi.

11.3.3 Tre nye storylines for arealpolitikken

Bærekraftig byutvikling ble på 1990-tallet et kjerneelement i byutviklingen, noe som særlig fremtrer i endringer av arealforvaltningen. Tre grunnleggende prinsipper ble introdusert og utgjorde grunnlaget for arealpolitikken i Trondheim frem til Nyhavna-regjeringens etablering. De tre kan teoretisk karakteriseres som *storylines* (Hajer, 1995) fordi de fortetter og forenkler komplekse problem-løsningskonfigurasjoner.

1. Vekst innover

I 1995 vedtok bystyret en kommuneplan hvis grunnleggende arealforvaltningsprinsipp var *‘vekst innover’*. Dette var et brudd med spredningstendensen, til fordel for en fortetningsbasert politikk basert på senter- og knutepunktsutbygging, infill-prosjekter og transformasjon av sentralt beliggende, tidligere virksomhetsområder (jf. Stabell og Fiskaa, 1996). Fortetningspolitikken ble videreutviklet i Byplankontorets Kommuneplanmelding fra 2000. Denne utredet ulike fortetningsstrategier som alle innebar høy fortettingsgrad, samt en *‘stram arealforvaltning’* hvor det ble ansett som nødvendig å *‘oppretholde en sterk styring av utbyggingsmønster, lokalisering og arealforbruk i de store prosjektene’* (Kommuneplanmeldingen, 2000, s. 20). Meldingen anslo et behov for mellom 18.000 og 24.000 nye boliger i kommunen frem til 2030, samt et næringsarealbehov på 3000 dekar. Tilgangen til ledige næringsstomter var skjevt fordelt, med rikelig med arealer i utkanten og mangel i sentrale bydeler (ibid., s. 9ff). Da bystyret behandlet meldingen i 2001, ble fortetningspolitikken befestet, dog med forsiktig utbygging i randsonen (jf. Adresseavisen, 08.01. 2001).

I Kommuneplanmeldingen (2000, s. 50) gis det flere argumenter for vekst innover-strategien. Hovedargumentet er relatert til politikken miljøeffekter (reduksjon av privat transportarbeid og styrking av kollektivtrafikkens konkurranseflate). Videre argumenteres det for at det er lønnsomt både for samfunn og den enkelte å bygge tettere, ved at det bedrer tilgjengelighet, etablerer mer aktive og varierte bymiljø, skaper bedre kundegrunnlag og reduserer transportkostnader. Endelig argumenteres det for at fortetting bidrar til å styrke bylivet.

Vekst innover-strategien følges opp i Kommuneplanens arealdel for 2001-2012, samt i kommunedelplaner for ulike områder (Leknes, et al., 2005, s. 88). Selv om det var stor oppslutning på politisk nivå om denne politikken, regnet byens planleggere med at fortettingspolitikken hadde stort konfliktpotensial når den ble omsatt i praksis (jf. Adresseavisen, 09.01. 2001). En rekke oppslag og leserinnlegg i Adresseavisens mellom 2000 og 2007 synliggjør også at det *ble* konflikter om dette, blant annet motstand mot høyde og tetthetsgrad i ulike prosjekter. Imidlertid var ikke konfliktene på et nivå som noen gang reelt truet fortettingsstrategien eller etablert praksis som sådan.

2. *Rett virksomhet på rett sted*

I tillegg til vekst innover, har prinsippet om *rett virksomhet på rett sted* vært førende for Trondheims byutviklingspraksis siden midten av 1990-tallet. Disse to prinsippene henger tett sammen og er utviklet for en felles målsetting, nemlig å sikre en mer bærekraftig bystruktur. Det er likevel tale om *to* prinsipper, da en vekst innover-politikk ikke nødvendigvis trenger å medføre en arealforvaltning ut fra rett virksomhet på rett sted, som medfører en sterk, aktiv styring av virksomhetslokalisering for å sikre en tettere og mer miljøvennlig arealutnyttelse.

I kommuneplanmeldingen opereres det med tre virksomhetstyper: 1) kontor, undervisning og forskning, 2) forretnings- og servicevirksomhet og 3) lager/industri og engrosvirksomhet. Disse tre scorer ulikt på variabler som areal- og arbeidsintensivitet, infrastruktur- og tilgjengelighetsbehov, samt urbanitetsfaktor. Rett virksomhet på rett sted innebærer å styre lokalisering av arealintensiv virksomhet til sentrale områder (dvs virksomhetstype 1 og 2), mens tung og transportkrevende industri skal lokaliseres utenfor sentrale byutviklingsområder (Kommuneplanmeldingen, 2000, s. 22). Konkret burde altså virksomheter med mange ansatte på lite areal lokaliseres sentralt, mens virksomhet med få ansatte på større areal lokaliseres i randsoner og utkanter. Kommunens mangel på næringsareal i sentrale byområder rammet spesielt de strategisk viktige forsknings- og teknologibaserte bedriftene (ibid., s. 12).

3. *Byen søker vannet*

Til dette kommer den siste storylinen for kommunens byutviklingspolicy, nemlig utsagnet '*byen søker vannet*'. På midten av 1990-tallet holdt kommunen en arkitektkonkurranse, hvor formålet var å utvikle visjoner om hvordan byen kunne gjenopprette kontakten med fjorden, som var forhindret av et havne- og industribelte (jf. Adresseavisen 08.02. 2002). '*Byen søker vannet*' kan sees i lys av den internasjonale sjøfrontutviklings-bølgen hvor byer transformerer tidligere havne- og industriområder til urbane bydeler (Se Desfor, et al., 2011 for en oversikt).

11.3.4 Industri- og havneområder under transformasjonspress

Disse tre storylines veves sammen i en urbanitets- og bærekraftsorientert praksis hvor byen i en postindustriell æra med interurban konkurranse, skulle "ta tilbake" havne- og industriområder og utvikle en mer bærekraftig by ut fra prinsippet om fortetting og reduksjon av privat transportarbeid. For de bysentrale havne- og industriarealene medførte kombinasjonen av disse tre storylines et sterkt urbaniseringspress hvor områder transformeres og tidligere industri og havne-virksomhet enten skulle relokaliseres eller nedlegges.

Et tidlig eksempel på transformasjon, kom etter nedleggelsen av Trondhjem Mekaniske Verksted i 1983. I 1985 kom planene om utviklingen av en ny bydel, Nedre Elvehavn, med alt en trengte for å tiltrekke seg kunnskaps- og serviceindustri: boliger, næring, båtliv og rekreasjonsområder (Stugu, 1997, s. 217). Bydelen fremstår for mange som et eksempel på en vellykket transformasjon av et industriområde til en tett, urban bydel med kaféer og næring. Samtidig skal vi i påfølgende kapitler se at Nedre Elvehavn har en tvetydig status i Trondheim.

I forbindelse med byjubileumet i 1997 ble strategi- og visjonsdiskusjonen *Framtidsbildene – Trondheim 2030* utviklet. Her ble industri- og havneområder som Nyhavna, Nedre Elvehavn, Brattøra-Kanalhavna, Marienborg og Sorgenfri utpekt som nøkkelområder i en langsiktig strategi for å '[...]vitalisere og videreutvikle det sentrale byområdet og for å begrense byveksten inn i ubebygde områder.' (jf. Kommuneplanmeldingen, 2000, s. 7). På begynnelsen av 2000-tallet var det lenge utviklingen på Brattøra og Marienborg som skapte debatt og konflikt. En konflikt som utspilles mellom ulike diskursive posisjoner som også er viktige for å forstå den debatt om Nyhavna som Nyhavna-Regjeringen noe senere trer inn i.

På Brattøra ble muligheten for sentrumsnær foretting, erstatning av arealekstensiv virksomhet med arealintensiv, samt koblingen mellom by og fjord tidlig aktivert. Det ble argumentert for at transformasjon kunne bidra til hindring av byspredning og frigjøring av sentrumsnært areal for lite bilkrevende virksomhet (jf. Adresseavisen, 22.02. 2000). I 2001 ble Kommunedelplanen for Havneområdet revidert, formålet var å styrke Brattøra som knutepunkt for kollektivtransport og utvikle området som et attraktivt sted for næringsvirksomhet og rekreasjon, supplert med noen boliger (jf. Kommunedelplan for Havneområdet, 2001, § 1.1). En reell urbanisering av området var imidlertid avhengig av arbeidet med Nordre avlastningsvei og nye E6 Øst, samt en relokalisering av NSBs godsterminal og skiftestasjon. Denne prosessen gikk tidlig på 2000-tallet frem og tilbake hvor både Trondheim kommune, Trondheim Havn, Jernbaneverket og Statens Vegvesen var sentrale aktører med ulike gjensidig påvirkende prosjekter (jf. Adresseavisen 06.03. 2000, 26.04. 2001, 28.08. 2002. 21.12. 2005). Eventuell relokalisering av godsterminal er en fortsatt pågående prosess, som vi skal se også påvirker situasjonen på Nyhavna. Per i dag er den fortsatt plassert på Brattøra. Til tross for manglende flytting har utviklingen på Brattøra i retning av en viss urbanisering blitt videreført, dog uten boligbygging. Blant annet er Nordre avlastningsveg utbygd, i tillegg har kontorkomplekser, Rockheim Pirbadet, Politihuset og hotell blitt utbygd, samt en broforbindelse som har bedret tilgjengeligheten til Midtbyen.

Marienborg, en sentrumsnær bydel langs Nidelven, har vært et sentralt område for byens verkstedindustri, med jernbaneverkstedet Mantena AS som sentral drivkraft, med sin store verkstedhall og tungløftekraner. I behandlingen av forslaget til Kommuneplanens arealdel for 2001-2012 skulle bystyret i 2003 vurdere et forslag om å kategorisere området som “fremtidig bybebyggelse” – altså transformasjon av industri til urban bydel. Samtidig kom det en reguleringsplan fremmet av ROM eiendomsutvikling AS, et datterselskap til NSB, som også foreslo å omregulere næringsvirksomhet til kontor og bolig. Forslaget innebar blant annet at Mantena AS skulle omgjøres til en kontorblokk, totalt innebar forslaget bygging av 85 000 kvm i samlet gulvareal (jf. Adresseavisen, 18.03. 2003, 27.03. 2003 og 20.06. 2003).

11.3.5 Urbanisering versus industri – diskurser, argumenter og aktører

Konfliktlinjer og argumenter i disse sakene var komplekse og mangefasetterte, samt også tids- og sakspesifikke. Imidlertid konstitueres de ulike posisjoner og argumenter av mer generelle

diskurser, som aktiviseres i de ulike sakene i forskjellig grad og med skiftende aktørkonstellasjoner. Det dreier seg om en *urbaniseringsdiskurs* og en *industridiskurs*.

Urbaniseringsdiskursen er identisk med den etablerte byplanleggingspraksis, og således allerede beskrevet. Her utgjør overgangen til det postindustrielle samfunn og behovet for bærekraftig utvikling grunnlaget for nye problem-løsningskonfigurasjoner i bypolitikken. Strategien er å attrahere teknologi- og kompetansebaserte næringer – samt, spesielt i byplansammenheng, vektleggingen av en bærekraftig, kompakt byutvikling som et svar på klima- og miljøproblemer. Disse virker sammen gjennom de tre tidligere nevnte storylines.

Det er særlig Trondheim LO som har vært premissleverandør for – og argumentert ut fra – en *industridiskurs*. Her gis en situasjonsbeskrivelse som tilsier at den kraftige industrinedgangen har medført et behov for å utvikle og stimulere til rekruttering og knoppskyting av industrien. Det ble fremhevet at *'den industrien som har overlevd i Norge, er på topp i sine bransjer på teknologi, kunnskap og effektivitet, ellers hadde de vært lagt ned for lenge siden.'* (Leder LO Trondheim, leserinnlegg Adresseavisen, 05.05. 2003). Slik kobles kompetanse- og teknologisatsing til eksisterende industri, heller enn å sees som en motsats til denne. Kultur- og mangfolds-argumentasjon er innenfor industriposisjonen reformulert til å bli et argument for å støtte opp om eksisterende industri. Det pekes på at en viktig dimensjon ved byen, industrikulturen, blir borte og at byen med det mister et reelt mangfold (ibid.). Industri og tyngre næringsvirksomhet anses for å være viktig fordi ikke alle ønsker eller kan være håndverkere og akademikere. Ungdomssekretæren i Sør-Trøndelag LO, skrev for eksempel i et leserinnlegg i Adresseavisen (16.01. 2001) at en ikke kunne *'rive ned tradisjonell industri og næring for å bygge opp byen på nytt bare for å tilfredsstille unge gründere.'* (ibid.). Den etablerte byutviklingspraksis, konstituert av urbanitets- og bærekrafts-ideene, medførte i følge LO-lederen at *'Byen befolkes til slutt bare av gamle som har enebolig å selge, unge av Ally McBeal-typen med god jobb og gjerne uten barn [...] Den samme utviklinga presser industrien ut av byen.'* (Leserinnlegg, Leder i Trondheim LO, Adresseavisen 05.05. 2003).

Industriposisjonen anerkjente heller ikke en virkelighetsbeskrivelse om uunngåelig industridød, men argumenterte for at trusselen mot industrien blant annet var *lokalpolitiske beslutninger* om omregulering av industriareal til lettere næringsvirksomhet og bolig. Det ble vist til at industriarealene i byen var så få at de trengte å skjermes. Hele fortetningspolitikken ble av for eksempel LO ansett som en trussel mot produksjon til fordel for spekulasjon:

'Dagens praksis oppfordrer til tomtespekulasjon istedenfor industrireising. Byfortettinga har kommet langt nok. Den presser eiendomsprisene i været og er en trussel mot eksisterende sentrumsnært næringsliv.' (Leserinnlegg, Sekretær i Trondheim LO, Adresseavisen, 27.03. 2003).

Løsningene lå derfor i å koble teknologi- og kompetansemiljøer med eksisterende industri. PBL ble sett på som et instrument for å forsvare industriarbeidsplasser, ved å la være å godta omreguleringer av industriareal. LO krevde også 10 års karantene for omlegging av industri for å forhindre det de anså som spekulasjon (Adresseavisen, 02.09. 2003).

De konkrete konstellasjonene som identifiserte seg med og aktiviserte de to posisjonenes argumenter, syntes å variere med de konkrete plansakenes spesifikke karakter og problemstillinger. Det var også slik at ulike aktører vektla ulike elementer ved de to posisjonene og hadde ulik grad av prinsipiell tilslutning til dem i møte med konkrete problemstillinger. Sådan er den rendyrkede beskrivelsen av to posisjoner en forenkling av en kompleks virkelighet. Selv om for eksempel Arbeiderpartiet i forbindelse med Marienborgsaken kan plasseres innenfor en industriposisjon, betyr det ikke at de står last og brast innenfor en slik rendyrket posisjon, eller motsetter seg implikasjonene av de tre bærende storylines for byutviklingspraksisen som sådan. De har for eksempel stemt *for* flytting av godsterminal. Derimot ville de som regel aktivisere industriposisjonens argumenter i de tilfeller hvor eksisterende industri- og havnevirksomhet ble truet av transformasjon. Det er også aktører som trekker mer entydige konklusjoner i favør transformasjon enn byplankontoret, i vurdering av spørsmålene om, når og hvordan et område bør transformeres.

Like fullt er det en tendens til at de venstreorienterte partiene i større grad argumenterer ut fra en industriposisjon enn de fleste borgerlige – og at Byplankontoret argumenterer ut fra en urbaniseringsposisjon. Trondheim Interkommunale Havn og Trondheim Næringsforeningen har hatt skiftende holdninger. Havnen har hva angår Brattøra deltatt i deler av urbaniseringsprosessen, men samtidig motsatt seg flytting av godsterminal og har vært tydelig på å opprettholde havnefunksjoner og annen eksisterende virksomhet. I et intervju med Adresseavisen (26.09. 2005) uttalte Havnesjefen at ideen om at Brattøra burde bli en urban bydel, var en *'absurd tanke'* fordi det var samfunnsøkonomiske og miljømessige gevinster med godshavn i en by som sammen med sitt omland hadde 250.000 innbyggere.

I konflikten om Marienborg fikk LO støtte for sitt syn hos Arbeiderpartiet, SV og Miljøpartiet de Grønne, Demokratene og RV, men disse tapte i bystyret som 19.06. 2003 vedtok den omstridte reguleringsplanen med de borgerlige partienes stemmer (jf. Adresseavisen 07.06. 2003 og 20.06. 2003). 2003 var imidlertid også et kommunevalgår, og LO satset dette året hardt på å få et politisk skifte i byen. De utarbeidet et politisk manifest med en rekke krav til byens politikere, som de ba om konkrete løfter og svar på. Så startet de en stor kampanje for å få velgerne til å stemme på de partiene som var mest enige med dem selv. Dette er senere blitt kjent som *Trondheimsmodellen* (Se Etzler, 2008, s. 78ff). Kampanjen bidro til et maktskifte i Trondheimspolitikken med nytt rød-grønt flertall. Ett av kravene var å regulere Marienborg tilbake til et rent industriområde, om ikke NSB garanterte for bygging av ny verkstedhall (jf. Adresseavisen, 04.09. 2003 og Etzler, 2008). Dette kravet fikk de gjennomslag for (jf. Adresseavisen 19.09. 2003). Denne kampanjestrategien ble fulgt opp av LO ved neste valg, i 2007, hvor de stilte krav til partiene om å støtte Marienborg-industrien og andre virksomhetsområder, ikke minst Nyhavna (jf. Valgbrosjyre, LO, 2007).

11.4 Styring, marked og deltagelse 1990 – 2006

11.4.1 Helhetlig planlegging eller privatinitiert prosjektplanlegging?

Jeg har nå diskutert byplanpraksisens policy-dimensjoner, nå skal jeg se nærmere på dens *utføring*, det vil si praksisens styringsteknologier, planmetodikker og ideer om legitime beslutningsprosedyrer. Dette er relevant da Nyhavna-Regjeringen også er opptatt av disse sidene ved eksisterende byutviklingspraksis. I tillegg gir det en kontekstuell forståelse av den konkrete samhandling mellom Nyhavna-Regjeringen og kommunale aktører.

Jeg har vist at en i Trondheim opplevde et taktskifte fra en offentlig, helhetlig og intervenserende planlegging, til et større rom for det private initiativ i byutviklingen. Konkret innebar dette, som i andre store norske byer, at de fleste reguleringsplaner etter hvert har blitt fremmet av private utviklingsaktører. Samtidig er det også hevdet at markedskreftene har fått et friere spillerom gjennom å utøve press på planleggere og politikere. Imidlertid har den kommunale planadministrasjonen pekt på at Trondheim kommune har hatt en velfungerende, overordnet planlegging av byen, blant annet gjennom “rett virksomhet til rett sted”-prinsippet og aktiv bruk av utbyggingsavtaler og rekkefølgebestemmelser (se Adresseavisen, 08.01. 2001 og 08.02. 2002). En slik virkelighetsbeskrivelse bekreftes også av forskning på

kommuneplansystemet i norske storbyer. Her får Trondheim godt skussmål for et helhetlig og styringsdyktig kommuneplansystem (Leknes et al., 2005, s. 77ff). Det vises også til at de folkevalgte har god kontroll over private reguleringsplaner gjennom å styre *'forholdsvis detaljert'* både byggehøyder, tetthet og oppfølging av bestemmelsene i kommunedelplanene, og gjennom at rekkefølgebestemmelser er et aktivt og viktig styringsredskap (ibid., s. 89).

Imidlertid har en slik forestilling møtt motstand i Trondheims offentlighet. Det har vært artikulert en kritikk hvor byutviklingen beskrives som markedsstyrt, basert på prosjekt i stedet for plan og med lite rom for visjoner og medvirkning (Adresseavisen, 18.05. 2005, 28.01. 2002, 10.01. 2001, 09.01. 2001, 06.01. 2001). Dette utløste en offentlig debatt med jevne mellomrom på 2000-tallet, både i avisspaltene og i folkemøter, hvor spørsmålet om "hvem som styrer byen" ble diskutert. Adresseavisen var en av kritikerne og ga uttrykk for dette i flere leder- og kommentarartikler, for eksempel i en lederartikkel fra 28.01 2002. Her ble det argumentert for at kommunen *'nøyer seg med å spille annenfiolin'* og at utformingen av sentrale bydeler skjedde etter *'klattprinsippet'*. Spesielt kritiseres Brattøras utvikling:

'[...]hvor Pirsenteret først strakte seg mot himmelen. Deretter kom Pirbadet, nå kommer et stort hotell, og om ikke lenge følger det nye Politihuset. I sum vil disse byggene danne en barriere mot sjøen og ytterligere avgrense byen mot vannet.' (ibid.).

Det er imidlertid et spørsmål hvorvidt en forvekslet det som en selv anså som en uønsket utvikling med mangel på styring. Den faglige ledelsen i kommunen pekte i alle fall i sitt tilsvarende på at utviklingen på Brattøra var i tråd med politisk og byplanfaglig villet utvikling (Adresseavisen, 08.02. 2002, se også: Adresseavisen 08.01. 2001). Byplanadministrasjonen ville ikke være med på en virkelighetsbeskrivelse som ga uttrykk for at private aktører bestemte og at det manglet helhetlig planlegging. I et intervju viste byplansjefen til at all boligbygging skjedde i tråd med fortettingsstrategien og at "rett virksomhet på rett sted" innebar klar styring av arealer (jf. Adresseavisen 22.01. 2002). Endog ble det argumentert for at *'[...] i regi av plan- og bygningsenheten pågår det nå mer overordnet/helhetlig planlegging av byutviklingen enn på svært lenge.'* (Adresseavisen, 08.02. 2002).

Blant de folkevalgte synes det imidlertid å ha vært mer delte forståelser av hvem som styrte byens utvikling. Adresseavisen kunne 09.01. 2001 fortelle at *'Flere politikere i Trondheim innrømmer overfor Adresseavisen at det i alt for liten grad drives langsiktig byplanlegging*

både i politiske organer og i byråkratiet. De folkevalgte pekte på at kommunen hadde for dårlig økonomi til å stille opp mot profesjonelle utbyggere og at enkeltprosjekter som var i strid med overordnede planer gikk gjennom, fordi utbyggere truet med å bruke pengene andre steder (ibid.). Det oppsiktsvekkende med uttalelsene var at de kom på betingelse av at de folkevalgte fikk være anonyme. Da de folkevalgte uttalte seg om saken under fullt navn, avtegnes det et bilde av at særlig venstresiden, som på dette tidspunkt var i opposisjon, mente det var for svak offentlig styring, mens de borgerlige posisjonspartiene ikke aksepterte en slik forståelse. Den senere varaordføreren (SV) uttalte som opposisjonspolitiker at *'Pengene styrer byutviklingen i Trondheim i stor grad'* (Adresseavisen, 20.11. 2002), men fikk tilsvarende fra en av Venstres bystyrepresentanter som mente at dette var en urettferdig kritikk (ibid.).

Selv om det også på dette felt har vært en pågående debatt med ulike virkelighetsbeskrivelser, har ikke debatten hatt preg av å være større eller mer konfliktfylt enn det som vanlig er. Den gir ikke et inntrykk av en utpreget tillitskrise rettet mot den offentlige styringen, men en "normalsituasjon" hvor også styringsaspektene ved byutviklingen ble diskutert, uten at det ble en lammende konflikt som reelt truet etablert planleggingspraksis på området.

11.4.2 Responsivitet og eksperiment: Deltagelse og medvirkning

Selv om forholdet mellom offentlig styring og privat initiativ har generert debatt i Trondheim, er det vanskeligere å spore store debatter om innbyggernes medvirkningsmuligheter, selv om det tidvis er koblet til ovenfornevnte debatt. En av grunnene til dette kan være at kommunen er kjennetegnet av en forholdsvis åpen og til dels eksperimenterende holdning på feltet.

Medvirkning og lokalt engasjement blir drøftet av kommunen selv, ved byplankontoret, i Kommuneplanmeldingen (2000, s. 44ff). Her argumenteres det for at diskusjoner og konflikter som har oppstått i forbindelse med plansaker er et sunnhetstegn, fordi det viser at folk er glad i byen og opptatt av dens fremtid. Utfordringen ligger i hvordan en skal *'forene de positive kreftene for en forbedring av lokalmiljøet'* (ibid., s. 44). Det argumenteres videre for at *'Åpenhet, innsyn og dialog er viktige ambisjoner for kommunen i arealplanleggingen og byggesaksbehandlingen.'* (ibid.). Begrunnelsene for dette er relatert til at i *'moderne og kompliserte samfunn er alle avhengig av hverandre. Vi oppnår derfor mer ved å bestemme sammen.'* Dette argumentet om gjensidig avhengighet kobles sammen med argumenter om at deltagelse og engasjement gir bedre kunnskap, samt at det kan fungere som en demokratisk

motvekt til profesjonalisering og sektortenkning i offentlig forvaltning (ibid.). Planmeldingen diskuterer strategier for å få til bedre deltagelse. Konkrete tiltak var å samle erfaring og evaluere medvirkningen, gå gjennom rutiner og organisering, for å se forbedringspotensialer, samt vurdere muligheter for prøveprosjekt. Endelig ble det vurdert å utpeke medvirkningsansvarlig på de aktuelle kontorene (ibid., s. 45).

Planmeldingen viste også til en del prosesser hvor nettopp medvirkning og nærmiljøplanlegging var sentralt (ibid.). Også Leknes et al. (2005, s. 91) viser til konkrete medvirkningsprosjekter gjennomført av kommunen og påpeker at kommunen har en *responsiv linje* når planforslag har vist seg å være konfliktfylte. Eksempelvis gjaldt dette forslaget til grøntstruktur i kommuneplanens arealdel (2004) og Kommunedelplanen for Lade, Leangen og Rotvoll. Når disse planene viste seg å være kontroversielle, ble det igangsatt omfattende hørings- og medvirkningsprosesser til tross for at dette ikke var intensjonen i utgangspunktet (Leknes, et al., 2005, s. 91). Dette indikerer en planpraksis med en reell interesse for medvirkning, basert på klare målsettinger for dette, samt reflekterte strategier og tiltak for forbedring av praksis. Ideene om deltagelse følges også opp i konkrete prosesser.

Etablert byutviklingspraksis har også gitt rom for eksperimentering med ulike former for deltagelse. Det første borgerpanelprosjektet i norsk byplanlegging ble gjennomført i forbindelse med kommunens planarbeid i Tempe-området, i samarbeid med Norges Teknologiråd (se Adresseavisen, 09.06. 2004). I 2002 ble også *Trondheim Byformsenter*⁵¹ stiftet, i samarbeid mellom kommunen og andre aktører. I følge kommunens hjemmeside (jf. siste fotnote), skulle Byformsenteret *'[...] arbeide for å bedre kvaliteten på alle deler av fysisk formgivning og miljø, som grunnlag for bedre bykultur'*. Det skulle være et åpent forum for formidling av ideer og kunnskap om ulike aspekter ved byutvikling; en skulle stille ut offentlige og private planer og prosjekter på et tidlig tidspunkt og skape debatt om planer og kontroversielle temaer. Både utbyggere, arkitekter, forskning, undervisning og offentlige etater skulle være representert, samt byens innbyggere. Senteret skulle skape debatt og være en møteplass for ideer, kunnskap og inspirasjon (jf. Kronikk, interimstyret i Trondheim Byformsenter, Adresseavisen, 23.08. 2002). Imidlertid skrantet etter hvert senterets økonomi og det ble etter noen år nedlagt. Like fullt viser Trondheim Byformsenter og borgerpanelet på Tempe at Trondheim kommune var villig til å finne nye måter å nå frem til befolkningen på.

⁵¹ Se www.trondheim.kommune.no/content/107945373/Trondheim-Byformsenter. Hentet: 28.07. 2011

Imidlertid påpeker også kommuneplanmeldingen at man hadde utfordringer relatert til å skape nok deltagelse rundt den private reguleringsplanleggingen – noe som også kan være en årsak til at enkelte mente byutviklingen var for lite åpen og at utbyggerne hadde for sterk makt.

Et siste eksempel på en (etter hvert) responsiv og eksperimenterende holdning fra Trondheim kommune relatert til deltagelse i byutvikling, finnes i historien om Svartlamoen (Thorkildsen, 2006). Svartlamoen er interessant for denne avhandlingen også fordi det er et tilliggende område for Nyhavna og at deler av Nyhavna-Regjeringen hadde sin bakgrunn herifra. Husene på Svartlamoen ble på slutten av 1980-tallet okkupert av miljøet rundt UFFA (Ungfom for fri aktivitet), en anarkistisk/autonom alternativbevegelse som gjennom 1980-tallet hadde deltatt i husokkupasjoner (Stugu, 1997, s. 327f). Her lå også bilforretningen Strandveien Auto, som ønsket å rive de gamle arbeiderboligene for å utvide egen butikk. Dette medførte en konflikt mellom kommunen og Svartlamonittene gjennom hele 1990-tallet, hvor aksjonistene ønsket vern, mens kommunen ønsket å rive (Thorkildsen, 2006, s. 14). Etter hvert ble det en symbolkamp for økt lokaldemokrati og byøkologi (ibid.). De borgerlige partiene stod lenge mot presset fra aksjonistene, men i 1998 snudde KrF og ga flertall for vern.

Verningsvedtaket medførte at en tidligere konflikt ble snudd til et tillitsfullt og nært samarbeid mellom beboere og kommune (ibid., s. 15). I 2000 ble det opprettet et samarbeidsprosjekt mellom partene som endte opp med en reguleringsplan for området i 2001. Her ble området regulert til den noe uortodokse arealkategorien *'byøkologisk forsøksområde'* og drives av beboerne i samarbeid med kommunen etter prinsipper om *'bærekraftig miljøløsninger, flat struktur, gjennomsliktig økonomi, lav standard, rimelig utleie m.m.'* (jf. Svartlamon.org, hentet 17.08. 2011). I dag er området et sted for utprøving og eksperimentering med alternative bolig- og boformer, brukermedvirkning, økologi og energi, kommunale tjenester, kunst, kultur og næringsutvikling. Blant annet ble verdens høyeste hus i massivtre oppført her i 2005 (Thorkildsen, 2006, s. 13). Svartlamoen fremstår som et særlig spesielt eksempel i norsk byplanlegging på eksperimenterende byutvikling i samarbeid mellom sivilsamfunn og kommune.

Med dette er den byutviklingskontekst Nyhavna-Regjeringen trer inn i, i stor grad gjort rede for. Jeg skal oppsummere og diskutere dette nærmere i avslutningen, men først må vi se nærmere på selve Nyhavna – området som faktisk stod i fokus under Nyhavna-Regjeringens virketid.

11.5 First we take Brattøra – Then we take Nyhavna?

Det var lite diskusjon om Nyhavna før 2006, noe som skyldtes at det ikke forelå konkrete nye planer for området, som i stor grad var preget av industri- og verkstedvirksomhet. Både fra den nye ordføreren (Ap) og Byplansjefens side ble det argumentert for at disse virksomhetene var i full drift og at det derfor ikke var aktuelt med urbaniseringsprosess her (jf. hhv. Adresseavisen, 03.07. 2004 og 08.01. 2001). Også byens Næringsforening var kritisk til transformasjon av Nyhavna (jf. Adresseavisen, 10.01. 2001). Dessuten var områdets status uavklart på grunn av den uavklarte situasjonen for Nordre Avlastningsveg og E6 Øst. Noen forsøk på å ta Nyhavna opp til debatt hadde det likevel vært. Området var nevnt som potensielt transformasjonsområde i *Framtidsbilder*-dokumentet fra 1997 og ble året etter underlagt en studie av en Oslo-basert arkitekt i firmaet Narud-Stokke-Wiig, som på eget initiativ så på mulighetene for å transformere Nyhavna. Han var en av de få som faktisk pekte på Nyhavnas potensial som urbanisert bydel i perioden 2000-2005 (Se bl.a. Adresseavisen 05.01. 2001 og 26.01. 2005).

Gjennom utviklingen av Nedre Elvehavn, ble byens sentrum utvidet mot Nyhavna. På mange måter var også Nyhavna et “naturlig neste skritt” etter utviklingsprosessene langs Ilsvika og på Brattøra. Med Nordre Avlastningsveg og E6-Øst på plass ville tilgjengeligheten til Nyhavna også bli bedre (jf. Planprogram, kommunedelplan for Nyhavna, 2011). Videre hadde Svartlamoen blitt regulert til en byøkologisk eksperimentsone (Thorkildsen, 2006). Dora AS, som eide den tyske ubåt-bunkeren Dora søkte i 2003 om å etablere ABM-senter på Dora og en avtale ble inngått med Kirke- og kulturdepartementet om dette i 2004. Kombinert med utbyggingen på Nedre Elvehavn medførte dette et sterkt økt trafikkgrunnlag i denne delen av Trondheim og det ble derfor igangsatt arbeid med egen stasjon på Trønderbanen (jf. Adresseavisen 24.05. 2003 og 03.07. 2004). Daglig leder i Dora AS, pekte med dette på mulighetene for å utvikle Nyhavna i retning en kulturbydel også med boliger (Adresseavisen 03.07. 2004). Foruten Dora, hadde Nyhavna allerede et visst innslag av kulturnæring. Alt dette inngår i en prosess hvor offentligheten i større grad ble oppmerksom på at Østbyen i Trondheim hadde fått økt kulturell aktivitet. Adresseavisen skrev 15.08. 2006 om en “kulturell byggeboom” i Østbyen, med Svartlamoen, Nedre Elvehavn og Nyhavna.

Med dette kom også en ny oppmerksomhet omkring Nyhavna som potensielt transformasjonsområde, fra innflytelsesrike aktører i Trondheim. Eksempelvis uttalte en av

byens mest sentrale eiendomsinvestorer til Adresseavisen 08.04. 2006 at Nyhavna kunne bli et *'Venezia i miniatyr'*. Som leder for Næringsforeningens fagråd for eiendommer, hadde han på dette tidspunkt spilt inn tanken om Nyhavna som transformasjonsområde til kommunen, som nå var i gang med en ny revisjon av kommuneplanens arealdel (ibid.). Akkurat denne eiendomsinvestorens planer er det By:Larm-sjefen senere peker på som grunnlaget for hans idé om å etablere et eget Bygg:Larm-seminar i forbindelse med By:Larm. Det ble således startskuddet for etableringen av Nyhavna-Regjeringen.

11.6 Avslutning

De siste tyve års byutviklingspraksis i Trondheim har altså vært kjennetegnet av både forsøk på å tiltrekke seg nye kompetanse-, kultur- og teknologibaserte næringer, samt forsøk på å bøte på tidligere tiders byspredning til fordel for en tettere og mer bærekraftig bystruktur. Disse praksisene er vevet sammen gjennom tre storylines: vekst innover, rett virksomhet til rett sted og byen søker vannet. Dette har medført et press på byens havne- og industriareal, som er søkt transformert til urbane bydeler med blanding av bolig, næring og rekreasjon. Det er også vist hvordan konfliktlinjene og debattene rundt dette er konstituert av to diskurser, en urbaniserings- og en industridiskurs.

Samtidig har jeg vist at det har vært en debatt omkring styringsutfordringer i byen, hvor enkelte aktører mener byutviklingen i stor grad har skjedd etter overordnede og helhetlige kommunale planer, mens andre har pekt på det de mener er uforholdsmessig stor makt til private utbyggere og næringsliv. Samtidig har jeg vist at kommunen har hatt en relativt åpen, responsiv og til dels eksperimenterende holdning til borgermedvirkning og -deltagelse – noe som kanskje er en arv fra 1970-tallets erfaringer? Til sammen utgjør dette en diskursiv kontekst og en redegjørelse for den institusjonelle byplanpraksis Nyhavna-Regjeringen møter, kritiserer og forsøker å utvikle alternativer til. Det er lite som tyder på at *den institusjonelle situasjon* i Trondheim var preget av dislokasjon eller krise da Nyhavna-Regjeringen ble etablert – til tross for de konflikter som har eksistert rundt konkrete byutviklingsprosjekt og virkelighetsforståelser av byutviklingens styringspraksiser. Konfliktene synes nemlig ikke å utgjøre en grunnleggende eller bred tillitskrise mot den offentlige planleggingen – og det var heller ingen særskilt eskalering av enkeltkonflikter i forkant av etableringen av Nyhavna-Regjeringen. Etablert planpraksis stod således i en normalsituasjon.

12 Nyhavna-Regjeringen: Etablering, diskurs og aktiviteter

12.1 Introduksjon

I dette kapitlet starter jeg med å gjøre rede for etableringen av Nyhavna-Regjeringen, deres aktiviteter, samt skissere opp den kritisk-alternative diskursen. Fordi den *institusjonelle situasjon* skiller seg vesentlig fra i Tromsø, er disposisjonen noe ulik i dette kapitlet og kapittel 6. Dette betyr ikke at jeg ikke forholder meg til analysemodellen i kapittel 3, men at dette disponeres litt ulikt i kapitlene i de to casene. Dette kommer til uttrykk ved at argumentative strategier ifht institusjonell situasjon blir diskutert mer grundig i neste kapittel, samt at skisseringen av den kritisk-alternative diskursen kommer forut for redegjørelsen for aktivitetene til Nyhavna-Regjeringen. Dette fordi sistnevnte må forstås i lys av førstnevnte.

12.2 by:Larm, bygg:Larm og regjeringen for Østbyen

12.2.1 En udemokratisk regjering etableres

I slutten av september 2006, ble en regjering oppnevnt i Trondheim. Om det er slik at kun Kongen i statsråd kan oppnevne regjeringer her til lands, hadde en ny person inntatt posisjonen som Konge, i alle fall for en stakket stund: Det var nemlig sjefen for by:Larm, et norsk festival- og musikkbransje arrangement, som innstiftet denne regjeringen, etter hvert kjent under navnet “Nyhavna-Regjeringen”. Han ga dem et mandat om å skape debatt om byutvikling generelt og Nyhavna spesielt. Regjeringen bestod av en statsminister, kunnskapsminister, miljøminister, kulturminister, næringsminister og en statssekretær, alle fra byens kultur- og kunnskapsmiljøer. Dens virkeområde var kun Nyhavna i Trondheim, til gjengjeld skulle bydelen forvandles til et arnested for byutvikling nedenfra, alternativ kultur, sosial boligbygging, kulturbasert næring, bærekraft og kontinuerlig eksperimentell byutvikling. Storslåtte prosjekter som ubåt-linje mellom Nyhavna og Newcastle, søppelslott og hengende hager på det gamle krigsmonumentet Dora, var av de mer fantasifulle planene.

Dette er ikke en manuskript-idé for en urban-utopisk *science fiction*-film, men ‘*based on a true story*’. Hvordan kunne *det* skje? Spørsmålet blir mindre dramatisk når en tar høyde for at Nyhavna-Regjeringen var regjering mer i navn enn i gavn. Det var tale om en uformell og, i følge egne utsagn, udemokratisk byregjering, hvis formål var å skape offentlig debatt om en bydel i Trondheim. De ulike ideene, søppelslott og hengende hager, for eksempel, og selve iscenesettelsen av seg selv som en *Regjering* synligjør et kritisk-alternativt initiativ som

spiller på ironier, paradokser og humor. Samtidig var Nyhavna-Regjeringen et seriøst initiativ som kritiserte etablerte praksiser og utviklet alternativ policy og styringspraksis.

Da by:Larm i 2007 skulle arrangeres i Trondheim, ble arrangementet lokalisert på Svartlamoen og Nyhavna, nærmere bestemt Dora. Det er i forbindelse med dette at Nyhavna-Regjeringen ble etablert. Sjefen for by:Larm ønsket at det skulle skapes et fokus ikke bare på musikk, men også på byutviklingsspørsmål. Det var det flere grunner for. Selv sa han i et intervju i Aftenposten (04.02. 2007) at han etter et foredrag om Bjørvika-utbyggingen oppdaget *‘hvor lite jeg visste om byggeprosessen og muligheten som lå der.’* Da han kom til Trondheim og fikk se næringsaktørers visjoner for Nyhavna, så *‘[...]skjønte jeg at bydelen kom til å gå på den samme smellen som Bjørvika og at debatten ville komme for sent.’* Denne erfaringen skapte et behov for å sette byutvikling på dagsorden. By:Larms lokalisering på Dora; Nyhavnas særegne karakter; samt næringslivets visjoner for område, ble grunnlaget for at Nyhavna ble ansett å være en interessant case. Nyhavna-Regjeringens kunnskapsminister viser i vårt intervju også til at næringslivsvisjonene for Nyhavna var utgangspunktet for by:Larm, og at regjeringsmedlemmene selv også reagerte på dem:

“Det der, er det sånn vi vil ha det? Vil vi ha et nytt Nedre Elvehavn eller Aker Brygge-aktig greie midt her, det blir jo dødskjedelig. Når det er så mye spennende som skjer i nærheten”. Det tror jeg var initiativet til at man skulle prøve å “berge” Nyhavna litt fra den helt renheklede, generelle profittmaksimerende kapitalismen.’

Regjeringsinformantene viser til at nestlederen i Byutviklingens År i Tromsø også var “medansvarlig” for å sette by:Larm-sjefen på ideen om å skape debatt om byutvikling. Da Regjeringen ble oppnevnt fikk de også informasjon om ByÅr – og de brukte det aktivt som eksempel på hvordan det *burde* være. Slik var Regjeringen i alle fall inspirert av ByÅr.

by:Larm ønsket altså å arrangere et byutviklingsseminar parallelt til de musikkfaglige seminarene. Seminaret, som fikk navnet *bygg:Larm*, skulle være et forum for diskusjon av byutvikling med spesielt fokus på byutvikling nedenfra. by:Larm-sjefen bestemte at en skulle oppnevne en “Regjering” bestående av kultur- og kunnskapsaktører fra Trondheim. Disse skulle bidra til arrangementen av bygg:Larm gjennom blant annet å lage et faglig opplegg for seminaret, samt dra i gang en debatt om byutvikling og Nyhavnas fremtid især. Endelig skulle deres arbeid resultere i en modell for Nyhavna, også gjennom å la innbyggerne få et ord med i

laget (jf. Adresseavisen, 03.07. 2006, 07.04. 2006, 13.09. 2006 og 02.10. 2006). Regjeringen ble oppnevnt på bakgrunn av by:Larms kjennskap til relevante aktører, samt gjennom at medlemmer selv foreslo andre medlemmer. Selv karakteriserte de seg som *'Interesserte "amatører" mht byutvikling'* (jf. Presentasjon, bygg:Larm, Nyhavna-Regjeringen, 2007).

12.2.2 Institusjonell situasjon og argumentative strategier

Nyhavna-Regjeringen oppstod ikke som følge av et lokalt initiativ, men etter initiativ fra aktører utenfor Trondheim. Det vil si aktører eksterne for den konteksten kritikk og alternativer skulle utvikles i forhold til. Dette kunne medføre et *troverdighetsproblem* for initiativet: Det kunne lett posisjoneres som et eksternt bestillingsverk og ikke som uttrykk for en lokalt forankret kritikk og alternativbehov. Imidlertid forteller Regjeringsinformantene at de selv raskt tok kontroll over initiativet, og de videreførte det etter bygg:Larm-seminaret. Miljøministeren sier i vårt intervju at: *'[by:Larm-sjefen] satte det jo i gang, men vi ble frikoblet og kjørte våres eget løp, og det var litt viktig.'* Det var også Regjeringen *selv* som artikulerte kritikk og alternativer. Selv om initiativet kom utenbys fra, ble det raskt et lokalt initiativ som tok skjeen i egen hånd, forankret i lokale forståelser og behov for alternativer.

Forrige kapittels beskrivelse av institusjonell situasjon i det Regjeringen etableres, indikerer at kommunens byplanpraksis ikke var i en ekstraordinær situasjon hva angår deres tillit, troverdighet, attraktivitet og nødvendighet (jf. Hajer, 1995). Det var ikke en situasjon kjennetegnet av krise eller bredt erfart dislokasjon, og således heller ikke av institusjonell tvetydighet (jf. Hajer, 2009). Tvert i mot var det en normalsituasjon for institusjonell planpraksis, uten særlig truende anomalier. Selv om dette ikke er determinerende, så gir det i utgangspunktet begrensede muligheter for radikale endringer av etablerte praksiser (Hajer, 2009; Torfing, 2001). Samtidig er det viktig å huske at det ikke var en entydig konsensuell situasjon i byen. Det forelå konflikter omkring private aktørers rolle i byplanleggingen, samt omkring utvikling av havne- og industriområder, konstituert av urbaniserings- og industridiskurser. Endelig kan kritisk-alternative initiativer *selv* gjennom posisjonelle utsagn bidra til å ryste etablerte praksiser og deres forståelser. Slik kan de *skape* mulighetsrom, særlig om de også mobiliserer andre aktører (González & Healey, 2005; Hajer, 2009).

Spørsmålet er derfor hvordan Nyhavna-Regjeringen selv håndterte denne kontekst og institusjonelle situasjonen. Det vil si om deres handlinger og argumentasjon i *etableringsfasen*

bidro til direkte eller indirekte å skape et handlingsrom for deres kritisk-alternative diskurs' endringspotensial. Det er få indikasjoner på at Nyhavna-Regjeringen i etableringsfasen forsøkte å "ryste" etablert praksis og skape en allmenn tvetydig institusjonell situasjon. Det er imidlertid momenter i deres generelle argumentative strategier og den kritisk-alternative diskursen som sådan, som hadde et potensial til å skape rom for endringer. Å se på dette, krever at jeg først skisserer opp diskursen. Derfor vil jeg nå gjøre dette, samt diskutere deres aktiviteter, før jeg i neste kapittel vurderer potensial for å etablere mulighetsrom for endring.

12.3 Byutvikling nedenfra! Regjeringens kritisk-alternative diskurs

12.3.1 Introduksjon

Jeg skal nå skissere opp de sentrale elementene i Regjeringens kritisk-alternative diskurs. Jeg søker å identifisere verdensanskuelser, posisjoneringer og problem-løsningskonfigurasjoner gjennom å undersøke ulike ideer, konsepter, kategorier og storylines. Først skisserer jeg opp deres forståelse av kontekst, situasjon og kritikk av eksisterende praksiser, som til sammen utgjør en diskursiv lukning. I påfølgende del undersøkes deres *problemlukning*, dvs. deres alternative løsninger (jf. Hajer, 1995, 2009). Dette gjøres gjennom å vise til ulike diskursive elementer, deres interne bestanddeler og relasjon til hverandre (jf. Carstensen, 2011).

12.3.2 Kontekst og formål: Fra profittmaksimering til alternativ bydel nedenfra

Byutvikling i Trondheim: Situasjon, problemer og byutviklingens formål

Nyhavna-Regjeringen var spesielt orientert omkring behovene *for* og *til* kunnskaps- og kulturmiljøer, sammen med behovet for en bærekraftig utvikling. Dette er aspekter som ofte er koblet til skifter i global økonomi og interurban konkurranse, men slike referanser er mer uuttalt i Regjeringens argumentasjon. I stedet påkoblet de seg etablert byutviklingspraksis' terminologi og argumenterte for at denne måtte få et mer radikalt innhold og reelt realiseringspotensial. Dette illustreres i en av deres kronikker (Adresseavisen, 23.12. 2006):

'Det er en uttalt ambisjon at Trondheim skal være en kreativ by. For at dette skal bli en vesentlig del av byens identitet, må byutviklingen skje nedenfra. [...] Bare ved å skape rom for kreativ utfoldelse, og steder der folk kan møtes uten å konsumere, kan Trondheim virkelig bli en kreativ by.'

Her er det spesielt de etablerte ideene om Trondheim som kunnskapsby, kulturby og storylinen *'Kreative Trøndelag'* Regjeringen refererer til. Dette skjedde med utgangspunkt i en situasjonsbeskrivelse som problematiserte eksisterende satsning på kultur- og kompetanse:

'Trondheim har et rikt kunst- og kulturliv, som det satses relativt mye på. Likevel er dette underutviklet. Kunstnere og kulturarbeidere forlater byen, fordi det er vanskelig å etablere seg her. Det samme gjelder til en viss grad innovasjonsmiljøer innen kunnskaps- og teknologibaserte bedrifter.' (Høringsuttalelse, 2007).

Regjeringen argumenterte for at Trondheim og Trøndelag *'har en stor ressurs i sine kloke, oppfinnsomme innbyggere'*, men antydte at denne er ubrukt og at Trondheim i større grad trenger å dyrke det kreative: *'Vi ser et enormt potensial for kultur- og kunnskapsproduksjon, som i stor grad forblir uforløst'* (Kronikk, Adresseavisen, 23.12. 2006). Uforløstheten skyldes problemer med eksisterende byutviklingspraksiser, slik det ble beskrevet i deres *Credo*:

'Vi opplever at byutvikling i Trondheim er i krise. Helhetlig byutvikling på premissene til oss som skal bruke byen virker å være fraværende. [...] I dag er det profittmaksimering og kommunale kompromisser som rår i utviklingen av byen vår.'

En slik byutviklingspraksis medførte at prosjekter ikke ble *'gjennomført ut fra hva som er etterspurt, men hva som gir størst gevinst'* (Kronikk, op.cit.). Situasjonen var preget av at debatter og konflikter kom først etter at vedtakene var gjort: *'Bybrukerne får bare reagert på byutviklingsprosjekter, ikke aktivt skape visjoner for byen'* (Presentasjon, Nyhavna-Regjeringen, udatert). Manglende tidlig aktiv medvirkning medfører en opplevelse av en tvungen identitet *'når omgivelsens utforming og funksjoner blir definert av det offentlige og kommersielle tilbydere'* (Manifest, Nyhavna-Regjeringen). Således blir det *'et press i retning utbygging av pregløse, homogene boligområder i sentrum'* (Presentasjon, udatert). Dette utgjorde en trussel mot byens mangfold. Et reelt mangfold, argumenterte de, var et *'[...] hovedkriterium for å dyrke fram viktig og unik innovasjon innen så vel teknologi som kunst og kultur.'* (ibid.). Regjeringen argumenterte i så måte for at

'[...] offentligheten må føres tilbake til de som bor i byen. Vi trenger rom for utfoldelse. Vi trenger plass for å eksperimentere, for å vise oss fram, for å leke. Et sted der danseband og greske tragedier spilles side om side. For å utvikle seg trenger byer

steder der man kan oppleve noe uventet og noe absurd – noe sjokkerende, formålsløst og noe fantastisk.’ (ibid.).

Byutviklingen måtte gi rom for både *'undergrunnen og bredden'* (ibid.), for at en reell kreativ og innovativ by kunne utvikles. I forlengelsen av dette ble det argumentert for at daværende byutvikling innebar at boliger og produksjonslokaler ble for dyre for etablerere innenfor kultur og kreativ næring. For Regjeringen ble derfor *formålet* med byutviklingen å etablere en sosial by på folks egne premisser, med rom for mangfold, kreativitet, kultur og kompetanse. I tillegg vektla Regjeringen *bærekraftig utvikling* som et formål med byutviklingen (ibid.).

Oppsummert beskrives en *kontekst og situasjon* hvor eksisterende slagord og byutviklingskonsepter relatert til kultur, kunnskap og den kreative byen stod i motsats til et underutviklet kultur- og innovasjonsmiljø, preget av etableringsvanskeligheter og fraflytting. I byutviklingssammenheng ble disse problemene ansett å være relatert til en profittorientert styringspraksis som resulterte i homogene og monotone bydeler med dyre eiendommer, hvor folks kreativitet, kunnskap, ønsker og visjoner ikke ble tatt hensyn til. *Koblingen* av disse diskursive elementene bidrar til en diskursiv lukning (Hajer, 1995, s. 62), som medfører følgende problemdefinisjon: *Hvordan kan Trondheim bli en reelt kreativ, mangfoldig kultur- og kunnskapsby på folkets og miljøets premisser?*

Nyhavna som momentum: mulighetens arena og siste sjanse

Nyhavna-Regjeringen argumenterte for at en endring av Nyhavna-området karakter og innhold nærmest var uunngåelig. I Klassekampen (01.02. 2007) viser de til at byutviklingsprosesser som endringer av hovedvei og toglinjer, i seg selv kom til å medføre endring. I Regjeringens manifest slås det fast at *'[...] området kommer uten tvil til å være et av områdene i byen som skal forandres drastisk i overskuelig framtid.'* (Manifest, Nyhavna-Regjeringen). I dette ligger en *strukturposisjonering* (jf. Hajer, 1995, s. 53ff) av status quos umulighet, gitt både byutviklingsprosesser og allmenn økonomisk utvikling: Endring VIL skje. Industridiskursens ønske om status quo var således umulig.

Derimot forstod Regjeringen selve endringsutfallet som åpent. På den ene siden kunne man fortsette som før, i tråd med *urbaniseringsdiskursen*, som i følge Regjeringen innbefattet profittbasert byutvikling, hvor Nyhavna ville bli nok en monoton, homogen boligbydel. Regjeringen argumenterte for at en ny og alternativ utvikling på Nyhavna var både mulig og

nødvendig. Nødvendigheten konstrueres gjennom å argumentere for at Nyhavna var byens siste sjanse til å reelt realisere Trondheims ambisjoner om kulturell, kreativ og kunnskapsbasert utvikling: *‘Nyhavna er trolig byens siste reelle sjanse til å etablere en alternativ, sentrumsnær bydel. [...] slike signaler vil gjøre “kunnskapsbyen”, “kulturbyen”, og “kreative Trøndelag” til mer enn jubelord.’* (Høringsuttalelse, Nyhavna-Regjeringen).

I tillegg til å argumentere for nødvendigheten, posisjonerte Nyhavna-Regjeringen Nyhavna som en særlig mulighet for dette. Det fremgår blant annet i deres første kronikk (Adresseavisen, 23.12. 2006) der Nyhavna posisjoneres som *‘mulighetens arena’*. Gjennom å *‘[...] lage rammer som legger til rette for kultur- og innovasjonsrettet virksomhet, kan Nyhavna bli en unik bydel, med en tydelig identitet.’* Nyhavna ble konstituert som *‘mulighetens arena’* på bakgrunn av områdets særegne karakter: Eksisterende arkitektur i form av de tyske krigsminnene (ikke minst Dora); lokaliseringen i skjæringsfeltet mellom sjøen, Svartlamoen og Nedre Elvehavn; eksisterende kulturvirksomheter og ikke minst fordi arealene var eid av Trondheim Havn, som Miljøministeren påpeker:

‘Det er Trondheim kommune som eier Trondheim Havnevesen. Altså er det folket i byen som eier området. Vi må komme på banen og si hva vi vil, og her har vanlige folk og det offentlige en unik mulighet til å bestemme.’ (siteret i Klassekampen 01.02. 2007).

Gjennom å argumentere for at Nyhavna både var en *‘siste sjanse’* og en *‘mulighetens arena’*, ble bydelen konstituert som et potensielt momentum⁵² for en alternativ utvikling som sikret forløsning og ivaretagelse av byens innovative kunnskaps-, teknologi- og ikke minst kulturliv; utviklet i samråd med folkets visjoner og alternative miljøer. I første omgang som en alternativ utvikling på Nyhavna, i andre omgang gjennom at eksperimentering på Nyhavna kunne bidra til alternativ byutviklingspolitikk og -praksis i Trondheim som sådan.

12.3.3 Løsning: Byutvikling nedenfra! Kultur, eksperiment og signalbydel

Regjeringens *problemlukning*, deres alternativ hva angår planmetodikk, -policy og styringspraksiser, bygger på fem gjensidig konstituerende kjerne-elementer, som har i seg både allmenne prinsipper og spesifikke føringer for Nyhavna. Elementene innehar de kognitive

⁵² Momentum brukes i visse sammenhenger som et spesifikt teoretisk konsept (se Nyseth, et al, 2010). Her brukes momentum i sin allmenne betydning som “drivkraft” eller “bevegelsesimpuls”.

funksjoner Hajer (1995) tillegger *storylines*, i det de er fortattede utsagn om virkelighet som reduserer kompleksitet og muliggjør diskursiv- og problemlukning. Det er to overordnede elementer, *'Byutvikling nedenfra'* og *'Nyhavna som signalbydel'*. Disse etablererte grunnleggende logikker og prinsipielle føringer for planmetodikk, styringsteknologi og byutviklingspolicy. De påfølges av tre elementer som utsier tematiske policyføringer: *'Kulturbasert næring'*, *'En grønn bydel'* og *'sosial boligprofil'*. Til sammen utgjør de Regjeringens *løsning* for de problemer som er foreskrevet eksisterende praksiser og byens situasjon: Gjennom en byutvikling nedenfra som kan forløse kreativitet og mangfold, kan Nyhavna utvikles til en grenseoverskridende og eksperimenterende signalbydel for kulturbasert, bærekraftig og sosial byutvikling. Slik blir Trondheim en reelt kreativ, mangfoldig kultur- og kunnskapsby på folkets og miljøets premisser.

Byutvikling nedenfra

Når Regjeringen selv presenterte formålet med sitt arbeid, var det relatert til to hovedpoenger: At Trondheim måtte bli en by som dyrket det kreative og at byutviklingen måtte skje gjennom deltagelse, medvirkning og brukerstyring. Det siste poenget er summert i imperativet om *'byutvikling nedenfra'*. De to hovedpoengene er også tett sammenvevet: Regjeringen argumenterte for at det kun var gjennom en byutvikling nedenfra, at det kreative potensialet i byen kunne forløses og mangfoldet råde. *'Byutvikling nedenfra'* var også det som konstituerte de deltagelsesaktiviteter som Regjeringen gjennomførte.

Utsagnet kom i praksis til å representere, eller være en metafor for, den kritisk-alternative diskursen som sådan: det pekte på hovedmangelen i daværende situasjon og løsningen for å sikre en kreativ, mangfoldig og alternativ by. *'Byutvikling nedenfra'* ble videre ofte uttalt uten en eksplisitt redegjørelse for hva som lå i det eller hvem "nedenfra" representerte. Slik har den også den *argumentive* funksjonen til *storylines* ved at den er tvetydig (Hajer, 1995, 2009). Til sammen gjør dette at elementet kan karakteriseres som en *hoved-storyline*: *'Byutvikling nedenfra'* artikuleres i nær relasjon til de andre diskursive elementene i den alternative diskursen, ved at disse ikke kan forstås foruten i sammenheng med en byutvikling nedenfra. Derfor blir *storylinen* et premiss som sådan for alle de andre løsningselementene.

Det var tre hovedargumenter for *'byutvikling nedenfra'*. For det første var det at innbyggerne skulle være en premissleverandør for byutviklingen et gode i seg selv. Erfaringene, argumenterte Regjeringen, viste at lokalbefolkningens egne initiativ også *'har ført til viktige,*

positive endringer i Trondheim’ (Regjeringskronikk, Adresseavisen, 23.12. 2007). Dessuten var *[...] alternative ideer [...] noe byen sårt trenger, og [...] Trondheim er full av oppfinnsomme mennesker som har disse ideene* (Regjeringskronikk, Adresseavisen, 06.03. 2007). For det andre medførte *‘byutvikling nedenfra’* eierskap og identitetsfølelse:

‘Bare en aktiv medvirkning i utforminga av byen kan sørge for at folk føler et reelt eierskap til stedet der de bor – at identitetsfølelsen er varig og ekte, og ikke den tvungne identiteten du opplever når omgivelsenes utforming og funksjoner blir definert av det offentlige og kommersielle tilbydere.’ (Manifest, Nyhavna-Regjeringen).

For det tredje var *‘byutvikling nedenfra’* et premiss for å kunne utløse byens kreative potensial, fordi en først da lar de mange kreative folkenes visjoner og ideer komme til uttrykk i byen. Altså er *‘byutvikling nedenfra’* en betingelse for en kreativ og mangfoldig by:

‘For at mangfoldet skal kunne bre seg, tror vi at byen må være skapt på folkets premisser. Det betyr at menneskene som bor i byen må ha en reell mulighet til å forme byen. De må kunne skape sine egne steder, der de kan utfolde seg så fritt som mulig.’ (Regjeringskronikk, Adresseavisen, 23.12. 2007).

I dette ligger en begrunnelse for *‘byutvikling nedenfra’* og hvordan konseptet bidrar til å løse problemer ved eksisterende byutviklingspraksis. Det neste spørsmålet er hvordan *‘byutvikling nedenfra’* faktisk skjer. For det første var medvirknings- og deltagelsesprosesser i offentlig, helhetlig planlegging, viktig. I sin høringsuttalelse til Kommuneplanens arealdel, argumenterte Regjeringen for at kommunen *‘i større grad enn nå bør legge til rette for at alternative stemmer, grupper og individer fra befolkningen, kommer til orde i utviklingen av byen’*. Spesielt viktig var det at folks innspill, ideer og visjoner måtte komme på banen tidligere i prosessen enn det som var vanlig. De argumenterte for at deltagelse til da kun hadde kommet først etter at planene var lagt, noe som kun muliggjorde reaksjoner, og ikke at folk kunne bidra til visjoner og ideer. Nettopp dette var også grunnlaget for deres egen visjonsutvikling og deltagelsespraksiser, slik Kunnskapsministeren fortalte:

‘Vi skal komme det offentlige og næringslivet i forkjøpet. Vanligvis får ikke folk komme med innspill til hvordan en bydel skal utvikles i det hele tatt, men i dette tilfelle skal de selv få definere hva de vil ha.’ (sitert i Aftenposten, 04.02. 2007).

Også utformingen av deltagelsen var viktig. Dette var relatert til et argument om at byutvikling var komplisert, med behov for kunnskap fra mange fagområder, noe som gjorde det vanskelig å forstå og ‘gjennomskue’ den. Utfordringen, argumenterte Regjeringen, lå derfor i å formidle byens utvikling på en forståelig måte:

‘Vi tror derfor på viktigheten av de mange små formidlingsprosjekter, hvor mange ulike grupper kan trekkes med. Det er viktigere enn noen gang at folk får hjelp til å konkretisere og visualisere sine tanker rundt byutvikling.’ (Kronikk, Adresseavisen, 06.03.2007).

Nye måter å skape oppmerksomhet på, formidling, visualisering og ”low-tech” inkludering, for eksempel i form av forslagskasser, var derfor viktig: *‘Det må være sånn at allmennheten kan skjønne det, kan identifisere seg med det’* (intervju, Miljøminister).

For det andre pekte Nyhavna-Regjeringen på at *‘Byutvikling nedenfra’* ikke bare handlet om deltagelse i offentlig initierte prosesser, men også at folk tok skjeen i egen hånd. De argumenterte for at erfaringen med bygg:Larm indikerte et behov for uformelle og uavhengige fora (Regjeringskronikk, Adresseavisen, 06.03.2007). I høringsuttalelsen til Kommuneplanens arealdel, viste de til viktigheten av at:

‘[...] Nyhavna utvikles i en balanse mellom langsiktighet, offentlig eierskap og bred medvirkning på en side, og på en annen side at det gis plass til det udefinerte, uregulerte, uferdige og foranderlige. Vi trenger kort sagt plankene til å bygge den morsomste hytta i verdenstreet, og muligheten til å få være med på å bygge den selv.’

Dette betyr at det gis rom for det temporære, uregulerte og uferdige som muliggjør en byutvikling nedenfra, *in situ*, autonomt fra kommersielle og offentlige logikker. Det vil si rom tilsvarende det Groth og Corjiin (2005) kaller *‘indeterminate spaces’*, utviklet av beboere og brukere, på deres betingelser. Som Nyseth (2012 forthcoming, s.7f) påpeker, kan ikke slike rom “utsettes” for formell planlegging, fordi *‘if they are, they lose their fluid status, and thereby also their creative potensial.’* Dette var også Regjeringens argument.

For det tredje er et vesentlig spørsmål *hvem* som er “nedenfra”? Selv om dette ofte er implisitt i Regjeringens utsagn, trer tre betydninger frem i tekstene. Disse er delvis komplementære,

men kan også inneha spenninger seg i mellom, selv om det i utgangspunktet dreier seg mer om ulike vektlegginger enn motsetninger. For det første ble *bybrukerne, beboerne og folket* som sådan posisjonerte som aktører “nedenfra”. I andre tilfeller utgjorde koblingen mellom *‘byutvikling nedenfra’* og den *‘kreative byen’* at spesielt alternativkulturen, men også “ordinære” kunnskaps- og kulturaktører ble betegnet som spesielt viktige bidragsytere i en byutvikling nedenfra. Koblingen mellom *‘byutvikling nedenfra’*, kravet om Nyhavna som kulturbydel og ideen om den *‘kreative byen’* skapte slik en gjensidig påvirkning av de ulike elementenes betydning. Dette medførte i visse tilfeller at det ble etablert en ekvivalens i mellom *nedenfra* og *kulturlivet*. Noen ganger ble “folket” og “kulturen” kombinert, som i følgende uttalelse fra statssekretæren: *‘Vi jobber for at kultur- og folkelivet ikke skal bli neglisjert når nye områder av byen planlegges.’* (sitert i Adresseavisen, 02.02. 2007).

Endelig kan en si at det ligger en tvetydighet i Regjeringens forestilling om hva de selv representerte. Tidvis ga dette utslag i at Regjeringen, i alle fall medlemmer av den, så *seg selv* som representanter for *‘byutvikling nedenfra’*. På spørsmål om hva som ligger i *‘byutvikling nedenfra’*, svarte statsministeren i vårt intervju blant annet at: *‘[...] vi trenger jo ikke noen teoretisk underbygging av det. Det er jo det vi er’*. Da Regjeringen fortsatte etter by:Larm, ble det også argumentert for at de ønsket å fortsette å påvirke byplanleggingen “nedenfra” (Adresseavisen, 06.03. 2007). I Høringsuttalelsen til Kommuneplanens arealdel (2007) skrev Regjeringen at *‘Når det gjelder Nyhavna spesielt, er det en bydel uten beboere, men vi tar på oss å opptre som representanter for Nyhavnas framtidige innbyggere.’* Selv om dette indikerer at Regjeringen også anså seg selv som nedenfra, var de i realiteten ambivalente på egen rolle, noe som kan ha sin bakgrunn i ulike oppfatninger internt i Regjeringen.

En eksperimentell signalbydel

En grunnleggende logikk for Nyhavnas utvikling, var at den skulle være en *signalbydel*, med kontinuerlig, grenseoverskridende og tverrfaglig utforskning og eksperimentering. Dette illustreres i metaforen om bydelen som et *‘laboratorium’* hvor kreativitet og nyskapning skulle ha gode rammebetingelser. Med Nyhavna posisjonert som byens siste reelle sjanse til å etablere en alternativ og sentrumsnær bydel, argumenterte Nyhavna-Regjeringen for at:

‘[...]kommunen tar seg god tid til en grundig og inkluderende prosess med å utvikle det som kan bli en “signalbydel” – i motsetning til det mer fantasiløse snakket om “signalbygg” som ulike aktører med jevne mellomrom kommer med. Denne bydelen

skal etter vår mening ikke signalisere borgernes selvtilfredshet, men heller at Trondheim er et sted for utprøving, det uetablerte, det søkende og grenseoverskridende – enten det er snakk om kunst, design, arkitektur, teknologi eller vitenskap.’ (Høringsuttalelse, Nyhavna-Regjeringen, 2007).

I dette ligger en tenkning om byen som et sted hvor kreativitet og nyskapning skjer gjennom koblinger og grenseoverskridende prosesser. Dette gjelder både i arealbruk – hvor bolig, produksjon, uteliv, kultur og næring blandes (endog i samme bygg), og i sektorer – gjennom å bryte ned grenser mellom kunst, vitenskap og teknologi. Regjeringen argumenterte for at en viktig erfaring med bygg:Larm var at møter mellom kunst og vitenskap, mellom kulturuttrykk og forskning *‘også kan gi byutviklingen spennende retninger. Nyhavna vil kunne bli et laboratorium for videre utforskning av dette.*’ (Regjeringskronikk, Adresseavisen, 06.03. 2007). Det måtte således bli en bydel hvor det ble lagt til rette for kobling av ulike identiteter og prosjekter, på tvers av grenser og sektorer.

Videre kobles den eksperimentelle signalbydelen sammen med *‘byutvikling nedenfra*’, i utsagnet om Nyhavna som *‘et laboratorium hvor rottene bestemmer*’ (Manifest, Nyhavna-Regjeringen). I dette lå et krav om at eksperimentering burde skje nedenfra: Nyhavna er laboratoriet, rottene er bydelens brukere og innbyggere. Dette skulle blant annet skje gjennom at *‘idékapitalen*’ skulle styre på Nyhavna: *‘Hvis du har en idé, må det her gis større rom enn andre steder for å få satt den ut i livet. Slik kan Nyhavna bli et område for kreativ prøving og feiling*’ (Regjeringskronikk, Adresseavisen, 23.12. 2006). Nyhavna måtte *‘[...] framstå som inkluderende og åpent; et sted der alt kan gjennomføres. Først da får framtidretta nyskapning og kreativitet et ideelt grunnlag.*’ (ibid.).

Til grunn lå en forestilling om en bydel med kontinuerlig rom for eksperiment, utforskning og endring, det må slik sees i sammenheng med rommet for det uregulerte og uventede:

‘Nyhavna skal i prinsippet være et sted hvor utprøving og utforsking av nye ting skal foregå kontinuerlig. Nye boligformer, finansieringsløsninger, ny materialbruk og byggetekniske løsninger, måter å organisere lokal medvirkning på, bygging av ubåter, anlegging av parker, nytenkning omkring barnehager og skoler; alt dette kan være eksempler på hvordan Nyhavna vil fungere som et laboratorium hvor ny kunnskap utvikles [...].’ (ibid.).

Det ble erkjent at det kunne være en belastning å bo i et kontinuerlig eksperiment. Derfor var det *'bydelens aktive brukere som selv skal avgjøre hvilke eksperimenter som skal foregå der, og hvilke deler som skal skjermes fra kontinuerlig endring.'* (ibid.). En eksperimenterende signalbydel ble tillagt store ambisjoner: Byen og Nyhavna skulle være i verdensklasse både på kreativ virksomhet, kunnskap og miljøbevisst byutvikling: *'Bydelen kan bli et levende laboratorium for fremtidens byer.'* (Regjeringsskronikk, Adresseavisen, 23.12. 2006).

Kulturbasert næringsliv

Med flere medlemmer med bakgrunn fra byens kulturliv, var det ikke unaturlig for Nyhavna-Regjeringen å spesielt fokusere på kulturlivets behov og kulturlivet som katalysator for by- og næringsutvikling. Derfor ble en av Regjeringens hovedkonklusjoner nettopp at Trondheim trengte en egen sentrumsnær bydel med kultur- og kunnskapsprofil, hvor talentfulle mennesker kunne etablere seg (jf. Høringsuttalelse, Nyhavna-Regjeringen, 2007). Her henviste de til prosesser som allerede var i gang på Nyhavna, med ABM-senteret på Dora og andre eksisterende kulturvirksomheter i området. Manifestet slo også fast at *'Kulturvirksomhet skal være livsnerven i Nyhavna'*.

Koblingen mellom dette elementet og *'Eksperimentell signalbydel'* ga også utslag i spesifikke krav om hva dette rent konkret kunne bli – og hva det ikke burde være. Det burde få utslag i at det ble etablert rom for alternativ kultur i tillegg til rendyrket kulturnæring. Her ligger også argumentet om at Nyhavna måtte utformes på en måte som muliggjorde grenseoverskridende koblinger mellom kunst og vitenskap, kultur og næring gjennom samlokalisering og felles arealbruk for ulike funksjoner. Samtidig som de ønsket satsning på kulturbasert næring, var de også opptatt av å hegne om kulturens autonomi og alternativkulturens plass i dette bildet:

'Vi understreker likevel at kunst og kultur ikke må reduseres til å være utelukkende nyttig eller lønnsom. Trondheim bør bli kjent som et sted hvor kunst og kultur er viktig, på lik linje med kunnskaps- og bærekraftig teknologivirksomhet, men med andre kriterier.' (Høringsuttalelse, Nyhavna-Regjeringen).

En grønn bydel

I tråd med ideen om eksperimentell signalbydel, ble Nyhavna sett på som en pilotbydel for grønn bytenkning, hvor det grønne ble kombinert med de andre aspektene ved bydelen:

‘Siden planleggingshorisonten er lang vil man kunne legge til rette for en bydel hvor redistribusjon av avfall er mer integrert i bydelen. Dette åpner for kreative møter mellom miljøtenkning, teknologi og kunst. Et forslag vil være å etablere en “miljøfabrikk” lokalt, som både er teknologisk og estetisk spennende, og som vil kunne være med på å øke miljøbevisstheten.’ (ibid.).

For Nyhavna-Regjeringen var det viktig at havnen måtte bli et rekreativt område og koblingen av miljøtenkningen til ‘eksperimentell signalbydel’ utgjorde også et grunnlag for krav om Nyhavna som særlig god på miljøetsatsning. I Manifestet ligger en rekke miljødogmer til grunn som synliggjør dette:

‘Nyhavna skal ha den største tettheten av parker og grøntarealer i Norge. Nyhavna er en eksosfri bydel. Alle leverandører eier sitt eget søppel og beboerne samler inn alt resirkulerbart. Bygningene på Nyhavna skal være de smarteste enøk-husene som fins.’

Sosial boligprofil

Det siste kjerne-elementet i den kritisk-alternative diskursen er ‘sosial boligprofil’ – et element som også er tett relatert til de andre elementene. Enten som et premiss for dem (mangfold, kulturbasert næring, nyskapning), eller gjennom at andre elementer gir dette elementet innhold (eksperimentering med nye boformer og arealbruk). Hovedargumentet for en sosial boligprofil var relatert til at en måtte forhindre at dette ble ‘nok en sentrumsnær sovebydel for de rikeste.’ (Credo, Nyhavna-Regjeringen). Spesielt viktig var dette for å sikre den kreative byens reelle tilblivelse. De skrev i Adresseavisen (23.12. 2006):

‘For at kreative virksomheter skal blomstre på Nyhavna, må folk som er i startgropa med sine prosjekter ha råd til å bo og arbeide. Nye løsninger for arealbruk må prøves ut. Bygging av rimelige leieboliger fremfor dyre eieboliger er et eksempel.’

Også rimelige produksjonslokaler burde etableres, fordi rommene som var tilgjengelig for kunst og kulturvirksomhet var så dyre at de var utenfor rekkevidde for kunstnere i startgropen (jf. Kulturminister, sitert i Klassekampen 01.02. 2007). Det ble argumentert for at det måtte være forskjellige boformer, for ulike mennesker, siden det ville sikre en dynamisk bydel preget av sosialt og kulturelt mangfold (Kronikk, Adresseavisen, 23.12. 2007). Dette krevde

eksperimentering og utvikling både hva angikk arealplanlegging og arkitektur, for eksempel gjennom nye modeller for kombinasjoner av virksomhets- og boligeiendommer (ibid.).

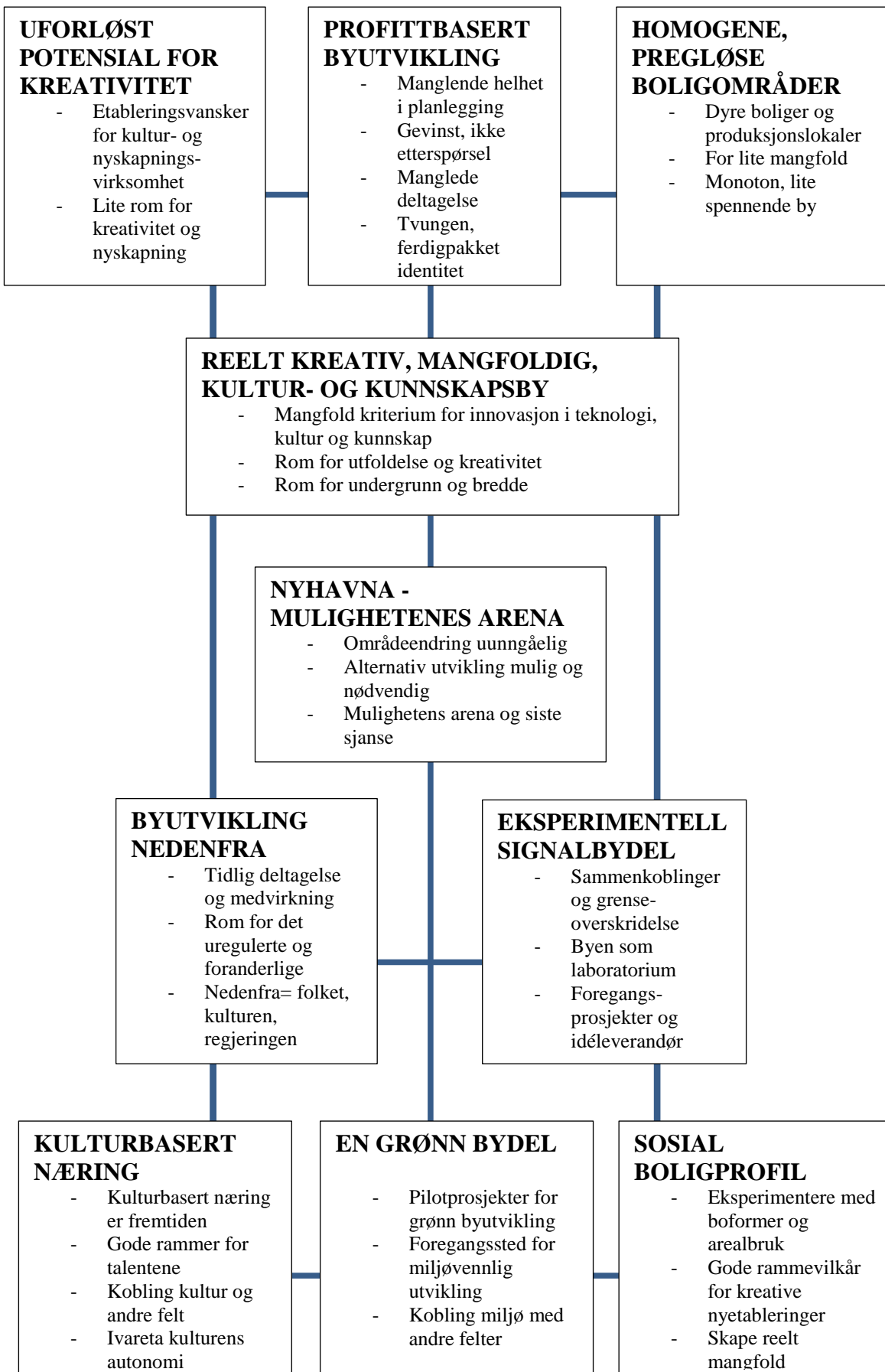
12.3.4 Henimot en ny byutviklingsforståelse – nye subjektposisjoneringer?

Jeg har skissert opp situasjons- og problembeskrivelser og løsninger for byutviklingen, slik dette er artikulert i den kritisk-alternative diskursen, gjennom å ta utgangspunkt i ulike ideer, konsepter, storylines og kategoriseringer. Dette kan oppsummeres i figur 12-1 (neste side) som viser de ulike elementene i den kritisk-alternative diskursen, deres interne elementer og som illustrerer deres relasjon til hverandre. Øverst i figuren ligger situasjonsbeskrivelse- og problemforståelselementene, dette påfølges av konstruksjonen av byutviklingens formål, som igjen følges av løsningselementer som sikrer oppnåelse av formål.

Nyhavna-Regjeringen satte opp en virkelighetsbeskrivelse preget av profittorientert byutvikling, hvor rask gevinst var mer prioritert enn folks behov, med monotone, homogene bydeler som resultat. Samtidig pekte de på et uforløst potensial for nyskaping og kreativitet i kulturlivet spesielt, men også kunnskapsøkonomien generelt. For å oppnå dette ble det vektlagt en byutvikling nedenfra, hvor medvirkningsorientert offentlig planlegging kombineres med etablering av rom for lokale initiativ nedenfra, relatert til utviklingen av Nyhavna som en kontinuerlig eksperimenterende signalbydel. I tillegg fremgår policyorienteringer i retning miljø, kulturbasert næringsliv og sosial boligbygging. Det er et trekk ved denne diskursen at den utover et fokus på *'byutvikling nedenfra'*, i mindre grad definerer ideer og konsepter for styringspraksiser. Regjeringen gir ikke eksplisitte føringer for endring av etablerte planinstitusjoner, bortsett fra at det lå konkrete forslag på elementer som måtte ivaretas ved *'byutvikling nedenfra'*. I større grad ble det vektlagt å utvikle alternative visjoner og ideer for områdets konkrete utvikling – som et momentum for en generell nyorientering. Dette må sees i sammenheng med at Nyhavna-Regjeringens eksplisitte formål var relatert til skape debatt, deltagelse og visjoner relatert til Nyhavnas utvikling.

Av dette følger det at det i liten grad er eksplisitte nye subjektposisjoneringer av byutviklingens ulike aktører. De folkevalgtes posisjon er lite reflektert rundt, bortsett fra et krav om å ta byutviklingsmakten tilbake fra utbyggere. Mer implisitt etableres et behov for folkevalgte som er villige til å ta styringen for en helhetlig utvikling, samtidig som de også holder fingrene av fatet i visse områder – til fordel for den egeninitierte utviklingen nedenfra.

Figur 12-1 Nyhavna-Regjeringens kritisk-alternative diskurs



Planleggere må inntre i en posisjon hvor de er i stand til å designe og håndtere bedre deltagelsesprosesser. Samtidig må også de være i stand til å håndtere det kreative og uforutsigbare, som kommer nedenfra. Det er radikale krav til en posisjon som typisk søker å kontrollere og styre utviklingen basert på fagkunnskap og regulerende logikk. Regjeringen nedprioriterte regelfølgning til fordel for det kreative, spontane og nedenfra-initierte.

I diskursen er det en tydelig posisjonering av utbyggere som kortsiktige og profittorienterte. Byens borgere og brukere posisjoneres som oppfinnsomme mennesker som har verdifull kunnskap og kreativ kraft for byutviklingen, om det legges til rette for det. Det konstitueres en subjektposisjon for bybrukeren som innebærer større makt til denne, da utviklingen skal foregå på dennes premiss. Disse argumentene, og deres omsetting til praksis gjennom Regjeringens deltagelsesaktiviteter, kan antas å ha økt attraktiviteten ved diskursen hos byens innbyggere, ved at de gis nye muligheter til å delta i byutviklingen. Samtidig er det ofte en kultur- kunnskaps- eller kreativ aktør som fremtrer som bybrukeren, noe som kan ha minsket diskursens attraktivitet for de som ikke innbefattes av dette, mens det kunne ha stor resonans i kompetanse- og kulturmiljøet og blant de som anser dette som et viktig felt for Trondheim.

Regjeringen argumenterte også sterkt for bevaring av det offentlige eierskapet på Nyhavna, samtidig som de ønsket omregulering av Nyhavna til byomformingsområde i forbindelse med revisjon av Kommuneplanens arealdel, og de argumenterte for igangsetting av en helhetlig planprosess for området. Samtidig argumenterte de for at Nyhavnas topografi og visuelle uttrykk måtte bevares, blant annet områdets røffe preg.

12.4 Nyhavna-Regjeringens aktiviteter

Før bygg:Larm, det vil si i perioden fra september 2006 til februar 2007, var Regjeringens aktiviteter først preget av deres arbeid med å utvikle alternative tenkemåter omkring byutvikling generelt og Nyhavna spesielt (jf. bygg:Larm-presentasjon, Nyhavna-Regjeringen, udatert). De brukte også en del tid på å danne oversikt over, og kontakte, ressurspersoner. Dette arbeidet ledet blant annet til deres *manifest* med ulike *dogmer* for byutviklingen, som ble presentert i november 2006. Dette ble påfulgt av en rekke medvirkningsaktiviteter hvor ulike aktører ble invitert til å delta i idé- og visjonsutviklingen, basert på de *rammer* som manifest og dogmer utgjorde. Med dette omsatte Regjeringen konseptet '*Byutvikling nedenfra*' til praksis. Kritisk-alternative initiativ kan gjennom ikke bare å kreve nye metoder

og praksiser i byplanleggingen, men selv gjennomfører slike, bidra til inspirasjon og danne presedens for fremtidige praksiser – ved at man ikke bare *forteller om*, men også *viser* hvordan planleggingen kan gjøres annerledes (Appadurai, 2001; Wekerle, 2004).

Blant annet ble det arrangert fire *workshops* hvor hhv. kunstnere, musikere, byråkrater, ansatte i teknologimiljø og akademia, arkitekter, beboere og elever ved Ringve videregående skole deltok (jf. bygg:Larm-presentasjon, op.cit. og Adresseavisen 02.02. 2007). For eksempel deltok 17 aktører i hovedsak fra kultur- og kunnskapsmiljøene i en workshop sammen med Regjeringen 02.01. 2007. Disse diskuterte ulike ideer og momenter for utviklingen av Nyhavna, samt fremtidige “regjeringsstrategier” (Referat, Workshop 02.01. 2007). Deltagernes bakgrunn reflekterer en kobling mellom ‘*byutvikling nedenfra*’ og fokuset på kreativitet, kultur og kunnskap: Her var det i hovedsak nettopp “de kreative” kultur- og kunnskapsaktører og yngre mennesker, som deltok i workshopene. Imidlertid lå en bredere deltagerorientering til grunn i andre deltageraktiviteter hvor Regjeringen samtalte med pensjonister, inviterte et par barneskoler til å lage tegninger og dessuten holdt et åpent folkemøte (jf. bygg:Larm-presentasjon, op.cit., Adresseavisen 02.02. 2007). Folkemøtet, som ble holdt rett før bygg:Larm, hadde Nyhavna, Trondheim og sosial byutvikling som tema. Det ble av Regjeringen omtalt som en “generalprøve” for bygg:Larm (jf. Referat, Regjeringsmøte, 08.01. 2007). Her presenterte de arbeidet så langt, påfulgt av en paneldebatt med en av kommunens planleggere, en historieprofessor, byantikvaren, havnedirektøren og en av byens mest sentrale utbyggere (jf. Adresseavisen 02.02. 2007). Møtet var godt besøkt og bredt dekket av Adresseavisen. Regjeringsinformantene fortalte i våre intervju at det i stor grad var kommunale aktører, næringsaktører og andre spesielt interesserte som deltok.

Den neste perioden var selve bygg:Larm-seminaret 7. og 8. februar, arrangert av by:Larm i samråd med Regjeringen. Her var et omfattende program med en rekke innledere fra inn- og utland. by:Larm-ledelsen introduserte sine ideer omkring bygg:Larm, i tillegg var det foredrag om blant annet grafitti, bilbaoeffekten, om *Custard Factory* i Birmingham, hvor 1000 kreative bedrifter har tilhold, holdt av dens grunnlegger Bennie Gray. Byen som merkevare og utviklingen på Bjørvika ble dekket av norske foredragsholdere, mens Phil Wood fra Comedia holdt foredrag med tittel: ‘*Creative City – why places must innovate to survive*’. Gray og Wood hadde også en paneldiskusjon om “morgendagens muligheter” på Nyhavna. Selvsagt var også Nyhavna-Regjeringen med på programmet. De la frem sine tanker om fremtidens Nyhavna. Deres times-lange presentasjon ble oppfulgt av en sesjon hvor deres ideer ble

diskutert. Først ved en innledning av fylkesordføreren i Sør-Trøndelag (Ap) og så et panel bestående av aktører fra Husbanken, Statsbygg, Næringsforeningen, samt byplansjefen, havnedirektøren og to arkitektprofessorer, deriblant nestlederen i Byutviklingens År.

Regjeringen skulle i utgangspunktet virke kun frem imot bygg:Larm, men bestemte seg tidlig for å fortsette sitt arbeid. Dette ble presentert i Adresseavisen (06.03. 2007), hvor de uttalte at de ønsket å fortsette å påvirke byplanleggingen nedenfra. Regjeringen hadde i løpet av 2007 også møter med havnesjefen og med byplankontoret. Miljøministeren holdt innledning og deltok i debatten på et folkemøte arrangert av Trondhjem Bys vel (jf. Adresseavisen, 19.03. 2007). I tillegg skrev de en høringsuttalelse til forslaget for Kommuneplanens arealdel. Her tok de opp både Nyhavnas videre utvikling, men også mer allmenne forslag omkring deltagelse i byutviklingen. Imidlertid avtok deres aktiviteter gradvis i løpet av 2007, før de til slutt, høsten 2007, bestemte seg for å ta en pause. Som i realiteten ble deres fratredelse.

Et fellestrekk ved alle fasene var at Regjeringen kontinuerlig arbeidet aktivt opp mot media for å skaffe seg oppslag og oppmerksomhet omkring sine alternative tenkemåter. De skrev også flere kronikker. Denne aktive bruken av både nasjonal og lokal media utgjorde en kjernestrategi i Regjeringens virke for å vinne opinionen om den videre utviklingen på Nyhavna og ideene omkring '*byutvikling nedenfra*'.

12.5 Avslutning

Jeg har i dette kapitlet argumentert for at det i Trondheim ikke var en situasjon preget av allment erfart dislokasjon, krise eller institusjonell tvetydighet i det Regjeringen ble etablert. I kapittel 3 og dette kapitlet har jeg argumentert for at et slikt fravær ofte impliserer et mindre mulighetsrom for radikale skifter i policy og planmetodikk. Samtidig var det momenter ved den kritisk-alternative diskurs og Nyhavna-Regjeringens argumentative strategier som like fullt kunne bidra til å åpne et mulighetsrom for endring. Dette skal jeg diskutere nærmere i neste kapittel. Om deres kritisk-alternative diskurs ble ansett som troverdig og attraktiv og evnet å etablere diskurskoalisjoner som igjen kunne medføre endring, kan uansett kun forstås om en ser dette i sammenheng med *møtene* mellom Nyhavna-Regjeringen og andre aktører i Trondheimsfeltet, fortrinnsvis møtene mellom Regjeringen og etablert praksis.

13 Regjeringsarbeid, argumentative virkemidler og offentligheten

13.1 Introduksjon

I dette kapitlet skal jeg gjøre rede for Nyhavna-Regjeringen som nettverk, slik dette er beskrevet i kapittel tre, samt argumentative trekk ved den kritisk-alternative diskurs og deres generelle argumentative strategier. Jeg begynner med en kort diskusjon av Nyhavna-Regjeringen som nettverk i seg selv. Poenget er her å identifisere hvilke former for ressurser som kobles i Regjeringen, hva de representerte, samt hvordan de arbeidet sammen. Dette påfølges av en analyse av de argumentative trekk ved den kritisk-alternative diskurs, som er en oppfølging av forrige kapittels diskusjon omkring den institusjonelle situasjon: I lys av manglende institusjonell tvetydighet, hvordan kunne den kritisk-alternative diskurs skape mulighetsrom for endring? Kapitlet avrundes med en generell drøfting av Regjeringens forhold til Trondheims offentlighet. Sammen med det forrige kapittel utgjør dette et grunnlag for analyse av Regjeringens møte med bystyrepolitikere, planadministrasjonen og andre relevante aktører med innflytelse over byutviklingen generelt og Nyhavna spesielt.

13.2 Nyhavna-Regjeringen som nettverk

Med fem ministre og en statssekretær bestod Nyhavna-Regjeringen av aktører med forskjellig kompetanse, og med ulik erfaring med byutviklingsspørsmål. Alle hadde i hovedsak bakgrunn fra kultur- og kunnskapsmiljøene i Trondheim. Deres ministerposter reflekterte de respektive deltagernes interesseområde. Statsministeren og kulturministeren hadde bakgrunn fra byens teatermiljø. Førstnevnte var også medlem i partiet Rødt⁵³. Kunnskaps- og miljøministeren kom fra historikermiljøet ved NTNU. Sistnevnte hadde også lang erfaring fra Svartlamoen og var leder i Svartlamoen boligstiftelse. I tillegg satt han i bystyret for de Grønne. Næringsministeren drev reklamebyrå og statssekretæren var journalist og tekstforfatter. De fleste av medlemmene kjente til hverandre fra før, uten at de alle var omgangsvenner.

Alle informantene forteller at de raskt kom frem til en omforent forståelse av hva som var viktig å fokusere på og hvordan de skulle gjøre dette. Informantene viser til at de utviklet et sett av fells verdier, samtidig som de ulike ministerne selv utviklet ideer relatert til sitt fagfelt på bakgrunn av disse. Den felles utviklingen av grunnverdier og basisforståelse, ble til

⁵³ Rødt ble etablert som en sammenslåing av tidligere Rød Valgallianse (RV) og Arbeidernes Kommunistparti (AKP).

gjennom en arbeidsmåte som tok utgangspunkt i å tenke helt nytt og alternativt. Informantene karakteriserer Regjeringsmøtene som ad hoc, avslappet og basert på initiativ. Interne uenigheter og diskusjoner om saker og fremgangsmåter, ble løst gjennom å overskride konflikter eller nedtone dem, samt gjennom kompromisser. Informantene er enige i at det var en god tone, mye energi, humor og kreativitet internt i Regjeringen. Dette gjenspeiles også i møtoreferater og var noe Regjeringen tok med seg ut i offentligheten. At arbeidet med å komme frem til omforente forståelser gikk relativt greit kan kanskje forstås som en følge av deres relativt like bakgrunner fra de kreative, kultur- og kunnskapsfeltene, parret med en delt radikal grunnholdning og et visst venstreorientert tyngdepunkt.

De ulike medlemmene hadde gode kontaktnettverk og muligheten til å spille på ulike ressurspersoner, noe de benyttet seg av. Her var koblingen til by:Larm viktig, da dette innebar både nettverk og ressurser. Samtidig hadde Regjeringen på egen hånd brede nettverk. For eksempel gjaldt dette arkitektfirmaet Brendeland & Kristoffersen, som hadde tegnet høyhuset i massivtre på Svartlamoen, og dessuten arkitektur- og andre fagmiljøer ved NTNU. Ideer ble “testet” ut på slike ressurspersoner. I tillegg kom mobiliseringen til workshopene på bakgrunn av deres kjennskap til aktører: *‘I workshopene trakk vi på våre ressurser. Vi hadde jo kontakter rundt på hver vår kant som vi skulle spille på. Ressurssterke folk. [...] Dette er jo grunnen til at vi slår igjennom.’* (Intervju, Miljøminister).

Selv om Regjeringen så på seg selv som “interesserte amatører”, var det like fullt en erfaren og kunnskapsrik gruppe, hvor enkelte medlemmer også hadde en viss kunnskap om byutviklingsspørsmål. Her trekkes spesielt kunnskapsministeren og miljøministeren frem. Miljøministeren hadde lang erfaring fra Svartlamoen og byutviklingsarbeidet der, i tillegg til å sitte i bystyret. Kunnskapsministeren hadde en faglig interesse for byutvikling. Statsministeren fremhever nettopp kunnskapsministeren i så måte: *‘Jeg tror vi kan takke [ham] for veldig mye av soliditeten i det vi presenterte.’* Samtidig var det en viss refleksjon over, ambivalens og ulike oppfatninger om vektleggingen av “amatørskapet” kontra en mer “profesjonalisert” holdning, hvor en i større grad vektla å skaffe seg kunnskap og å snakke “kommunens språk”. En slik ambivalens kan spores i både tekst og aktiviteter, og understrekes spesielt av Statsministeren i vårt intervju. Han er likevel opptatt av å understreke at de under bygg:Larm oppdaget at de var: *‘[...] satt sammen på en ganske bra måte da, for du hadde på en måte kombinasjonen av vilje og pågangsmot og amatørting og så hadde du en viss grad av kompetanse innenfor området.’* At Regjeringen var amatører, bokstavelig talt, er

uansett korrekt i den forstand at ingen av dem direkte arbeidet med eller hadde bakgrunn innenfor byutviklingsprofesjoner.

Et område Regjeringen var profesjonelle på, var det å skaffe seg oppmerksomhet, spesielt i media. Dette må ses i lys av deres bakgrunn fra teater, reklamevirksomhet, media, akademia og politikk. Miljøministeren fortalte at: *‘Vi var verbale mennesker, vant med og ikke redd for scene og media. Vi var veldig flinke på det.’* Kunnskapsministeren også påpeker dette: *‘Det er noen som er veldig god på mediastrategi her da, som har vært involvert her, åpenbart. Som vet hvordan medielogikken fungerer.’* Han henviste også til by:Larm-sjefens idé om å kalle gruppen for Regjering:

‘Kall det prosjektleder, hvem bryr seg, men hvis du begynner å kalle deg regjering og statsminister og sånn, så kommer media plutselig stikkende med mikrofonene, det var helt komisk altså. Bare det grepet skapte veldig mye oppmerksomhet.’

Som nettverk, forstått som en relasjonell kobling hvor folk får tilgang til materielle ressurser, kunnskap og makt (Hillier, 2002a, s. 113), hadde Regjeringen en del styrker. At deres interne samarbeid fungerte godt er vesentlig. Medlemmene utgjorde en konfigurasjon med spesielt sterk kompetanse på oppmerksomhets- og engasjementsdannelse. Videre hadde enkelte av medlemmene politisk erfaring og/eller kunnskap om byutvikling, samtidig som de spilte på sitt “amatørskap” og utenfra-blikk. Videre hadde de relasjonelle ressurser å trekke på. Imidlertid var deres egen bakgrunn og relasjonelle ressurser i stor grad avgrenset til kultur- og kunnskapsmiljøene. At de selv også kom fra dette mer snevre miljøet kan også spille inn på deres legitimitet og tilliten til dem som en troverdig aktør *‘nedenfra’* (jf. Hajer, 1995).

13.3 Argumentative trekk og virkemidler: Overskridelse og humor

13.3.1 Argumentative strategier i møte med en stabil institusjonell situasjon

I forrige kapittel antydte jeg at selv om det ikke forelå grundige forsøk i Regjeringens tidlige fase på å ryste etablerte praksiser for derigjennom å skape en institusjonell tvetydig situasjon, så var det likevel momenter ved deres argumentative praksis som kunne bidra til å etablere et mulighetsrom for endring. Jeg skal her trekke frem tre momenter ved den kritisk-alternative diskursen som kan ha hatt en slik effekt.

Det første moment: Kritik med resonans

Det første momentet er at det *ble* etablert en allmenn kritikk av eksisterende byutviklingspraksiser, som ble beskrevet som en profittorientert praksis i møtet mellom kapital og byråkrati, uten rom for folks deltagelse og med monotone bydeler som resultat. Selv om institusjonell situasjon var stabil og preget av en normaltilstand, hadde denne kritikk en resonans til eksisterende posisjoner i byen. Kritikken om utbyggerstyrt utvikling var ikke ny (jf. kapittel 11). Derfor lå det i kritikken en mulighet til å mobilisere bredere. Imidlertid ble denne type kritikk i liten grad vektlagt i Regjeringens offentlige opptredener. Det må sees i sammenheng med de to andre momentene som bidro til å skape mulighetsrom for endring.

Det andre moment: Kombinasjonen av det etablerte og det radikalt alternative

Jeg viste i forrige kapittel at den kritisk-alternative diskursen spilte på etablert praksis' terminologi og policy-konsepter. Formålet var å finne nye og alternative måter å faktisk realisere den kreative kultur- og kunnskapsbyen "alle" snakket om, samtidig som disse konseptene i seg selv ble radikaliseret ved å kobles til andre, nye ideer. Slik spilte diskursen på etablert praksis' kategorier og strategier, samtidig som de utfordret den samme praksis ved å koble disse kategorier og strategier til elementer med mer radikale implikasjoner.

Diskursen opptrer således i et spenn mellom det etablerte og det radikalt alternative: Radikale og alternative forståelser kobles med referanser til konsepter og strategier fra eksisterende policy-dokumenter. Dette er en form for intertekstualitet (jf. kapittel 7 og Hajer, 2009, s. 65), hvor de kritisk-alternative utsagn potensielt får økt kraft gjennom å referere til institusjonelle tekster. Dette inngir en argumentativ endringskraft. Som Hajer (1995) påpeker er aktører forventet å posisjonere sine bidrag gjennom en terminologi av kjente kategorier, selv om de utfordrer dominerende storylines og praksiser. Dette gjelder især i situasjoner med institusjonell stabilitet, som i Trondheim. Derfor vil det kunne være nødvendig å argumentere med *'terms set by the government'*, fordi det kan være vanskelig å utfordre *'routinized categories'* (ibid., s. 57). Samtidig argumenterer Hajer (ibid.) for at diskursive utfordringer kan ha spesielt stor kraft i de tilfeller hvor de evner å *'establishing new combinations within seemingly traditional discursive structures.'* (ibid.).

Nettopp dette er det den kritisk-alternative diskursen gjør: På den ene siden spilles det på det kjente og etablerte, som kan inngi troverdighet overfor institusjonelle aktører i en situasjon kjennetegnet av institusjonell stabilitet. Bruken av begreper og konsepter som "den kreative

by”, “nyskaping”, “kulturbyen”, “kunnskapsbyen”, “kreative miljøer” har resonans til ikke bare institusjonell praksis, men er også “honnørord” med bred oppslutning i norsk samfunnsdebatt som sådan. Særlig, kanskje, i en by med stor andel av postindustrielle segmenter, hvor kunnskapsmiljøer og kultur stod sentralt. På den andre siden ligger det radikale og det alternative, foruten det hadde det jo ikke vært et kritisk-alternativt initiativ. Det radikale og det alternative har et potensial for å skape oppslutning og mobilisering fra ikke-institusjonelle, kritiske aktører som søker nye tenkemåter.

Slik rir en *to hester* samtidig, det etablerte og det alternative forsøkes overskredet i diskursen. Dette muliggjør en oppslutning og mobilisering blant relativt ulike miljøer, fordi disse selv kan lese egne posisjoner og identiteter inn i det kritisk-alternative prosjektet (Hajer, 1995). Den potensielt overskridende effekten kan identifiseres også i andre sammenhenger og er på mange måter gjennomgående i den kritisk-alternative diskursen. Et sitat fra Regjeringens Manifest, fungerer som et godt eksempel på dette:

‘Dette er altså målet med Bygg:Larm: å peke på en retning å gå for å lage en by som er sosial, som legger grunnlaget for nyskaping, vekst og utvikling – på folks egne premisser. Samtidig som vi vil ha en by som gir rom for undergrunnen og bredden, vil vi også legge vekt på at en god byutvikling lokalt, også bidrar til en god utvikling globalt. Vi ser allerede konsekvensene av menneskelig forurensing og feil bruk av naturen. Hensynet til miljøet holder vi derfor svært høyt. Miljøvennlige teknologier skal utvikles og utprøves på Nyhavna. Det kan bli byens viktigste eksportartikler i framtida.’ (Mine uthevninger).

Sitatet synliggjør hvordan Regjeringen i ett og samme avsnitt håndterer tre ulike aspekter: Her er det radikale og alternative (undergrunnen, radikale miljøløsninger); det bredt mobiliserende (sosial utvikling, byutvikling på *folks* premisser); samt etablerte, “moteriktige” ideer om nyskaping, vekst, utvikling og eksportartikler, som ofte ellers eksplisitt knyttes til kultur, kunnskap, teknologi og kreativitet. Sitatet er typisk for Regjeringens diskurs som sådan: Selv om de var imot kjedekapitalisme og utbyggermakt, var de ikke *antikapitalistisk* (vekst, nyskaping, utvikling). Selv om de var orientert mot det alternative og kultur- og kunnskapsmiljøet, var de ikke *antifolkelig* (medvirkning, byutvikling på innbyggernes premisser.) Selv om de sterkt vektla en mer bærekraftig og miljøorientert byutvikling, var de ikke *anti-vekst* (teknologi, vekst). Selv om det skulle være rom for det uregulerte og

uforutsigbare var de ikke *anti-planlegging*. Dette etablerer et potensial for en bredere mobilisering av ulike aktører, samtidig som en kan koble seg henimot institusjonell praksis.

Det tredje momentet: Heterogenisering av Nyhavna – momentum for radikal endring

Potensialet for koblingen imot institusjonell praksis forsterkes av det siste momentet, som er Regjeringens posisjonering av Nyhavna som en '*mulighetenes arena*' (jf. forrige kapittel). Denne posisjoneringen er en *heterogeniseringsstrategi* (jf. Hajer, 1995, s. 54), fordi det ble argumentert for at det i lys av spesifikke omstendigheter og områdets karakter, var nødvendig med en åpning av etablerte kategorier for å se området i et helt nytt lys. Da trengtes andre problem-løsningskonfigurasjoner enn det som lå i den etablerte byutviklingspraksisens repertoar. Selv om heterogeniseringen tar utgangspunkt i Nyhavna, var det ikke avgrenset til Nyhavna, fordi området konstitueres som et slags momentum for en ny byutviklingspolicy som sådan: En alternativ utvikling på Nyhavna kunne inspirere den fremtidige utviklingen i andre deler av byen (og verden!) og derigjennom endre byutviklingspolicyen som sådan.

Ved å spille ut Nyhavna som mulighetenes arena, fremfor å vektlegge en totalkritikk av kommunens planpraksis, kunne *alle* lettere akseptere å se Nyhavna som et område hvor en kunne åpne opp etablerte kategorier og vurdere nye styrings- og policy-repertoar. Slik kunne en vektlegge en *invitasjon* til å tenke helt nytt. Dette illustreres i følgende sitat:

'Vi er i den heldige situasjon at vi kan sette oss ned og tenke sammen. [...] bygg:Larm-seminaret 7. og 8. februar [vil] bli en viktig anledning for byens befolkning, folkevalgte og næringsliv til å diskutere Trondheims og Nyhavnas framtid, og til å utforske mulighetenes bydel på en ny måte.' (Kronikk, 23.12. 2006).

I en kontekst av institusjonell stabilitet er det grunn til å anta at en mer konfronterende linje kunne hatt problemer med å slå inn i kommunen og dessuten ha mindre mobiliseringskraft. En "invitasjon" til å tenke nytt fremfor en konfrontasjon med krav om radikal endring, kunne i større grad rede grunnen for en bedre relasjon og kobling inn til den institusjonelle planleggingen og således skape endringspotensial. At Nyhavna-Regjeringen kan ha hatt et bevisst forhold til dette, fremgår av forskjeller mellom kronikk-utkastet og publiserte kronikker, hvor formuleringer i førstnevnte som "krever" noe av kommunen, ble endret til "*forslag*" til kommunen i den publiserte teksten (jf. interne Regjeringsdokumenter).

Disse tre momentene kan ha hatt et potensial til å skape endring selv i en institusjonell stabil situasjon, hvor eksisterende praksiser i utgangspunktet ikke var spesielt truet. Samtidig var det også to andre trekk ved Regjeringens argumentative form som kunne bidra til å skape oppslutning om den kritisk-alternative diskursen. Disse skal jeg nå diskutere nærmere.

13.3.2 Industri og urbanitet: Ambivalens eller overskridelse?

Det er også et trekk ved den kritisk-alternative diskursen at den søkte å overskride de etablerte industri- og urbaniseringsposisjonene beskrevet i kapittel 11. I første omgang kunne en muligens ha argumentert for at Regjeringen skrev seg inn i en urbaniseringsposisjon, hvor industriposisjonen ble en motstander. Dette på grunn av argumentene om at industrien kom til å forsvinne fra Nyhavna uansett. Selv om det var en viss resonans til denne, var ikke den kritisk-alternative diskurs ekvivalent med urbaniseringsposisjonen. De uttrykte nemlig en tydelig motstand mot dens resultater, som de oppfattet som homogene, monotone bydeler for de rikeste, en argumentasjon de delte med industriposisjonen.

Enda mer problematisk blir det å plassere Regjeringen ifht de to eksisterende posisjonene, da det etterhvert skjedde en forskyvning i Regjeringens argumentasjon omkring den eksisterende industrien. Hele veien argumenterte de for at store deler av den kom til å forsvinne. Forskyvningen gikk i retning av å argumentere for *ivaretagelse* av deler av industrien. Dette taktskifte skjer mest sannsynlig i og med bygg:Larm. I Høringsuttalelsen (2007) ga Regjeringen uttrykk for følgende syn:

‘Vi tror samtidig det er lurt å la dagens mekaniske verkstedindustri fortsatt få plass, både av hensyn til arbeidsplasser, behovet for nærhet til havna, men også fordi kyndige håndverksmiljøer er noe som trengs i den klyngen av kreativitet vi ser for oss på Nyhavna.’

Regjeringen argumenterte altså etter hvert for at den industrien som ikke flyttet ut eller ble nedlagt kunne ivaretas til en viss grad på Nyhavna, *i kombinasjon med bolig, kultur og annen næringsvirksomhet*. Slik skulle Nyhavna bli en virkelig alternativ bydel som kombinerte både industri og bolig. Det sikret et røft preg på området i motsetning til det en oppfattet som urbaniseringsposisjonens mer glatte og renheklede visjoner. Dermed tok Regjeringen også opp i seg elementer fra industriposisjonen, men samtidig uten å bli en del av den:

Kombinasjon bolig/industri ble sett på som en umulighet for aktører forankret i industriposisjonen. Slik ender den kritisk-alternative diskursen med å forsøke å overskride byens etablerte posisjoner, til fordel for noe helt nytt: en kreativ urban bydel, med kombinasjon av kultur, teknologi, industri og bolig. Et røffere og mer alternativt område enn urbaniseringsposisjonens visjoner, og med tro på muligheten for, og potensialet i, kombinasjon av industri, bolig og kultur – i motsetning til industriposisjonen.

Oppsummert trakk Regjeringen på det undergrunnsbaserte og det brede; det etablerte og alternative, bærekraft og vekst, bolig/kultur/næring og industri. Dette er koblinger som på den ene siden kunne etablere spenninger, på den andre siden utgjøre et potensial. Potensialet lå i at koblingen mellom de ulike elementene *kunne* overskride etablerte posisjoner, i det minste inngi tvetydighet ifht dem – noe som kunne bidra til større oppslutning omkring deres diskurs (Hajer, 1995, 2009). Spenninger lå i hvorvidt andre aktører “svelget hele pakken” eller kun tok opp i seg enkeltelementer. Dette kunne fra Regjeringens side være problematisk fordi de ulike elementene gjensidig konstituerte hverandres meningsinnhold. Ble enkeltelementer fjernet, endret en også betydningen av andre elementer (jf. Carstensen, 2011). Dette utgjorde en fare fordi deres inviterende strategi basert på radikaliserings av eksisterende terminologi, gjorde at den kritisk-alternative diskursen lettere kunne koopteres og ufarliggjøres, da terminologien på mange felt var form-lik den etablerte byutviklingspraksisens terminologi (jf. kapittel 3 og González & Vigar, 2008; Hajer, 1995). For eksempel ville den kreative bydelen se annerledes ut om aktører kun tok opp i seg kulturnæring, innovasjon og vekst, men ignorerte byutvikling nedenfra og rommet for alternativkultur.

13.3.3 Utopi, humor og ville ideer

Nyhavna-Regjeringen hadde som et av sine fremste formål å skape engasjement og debatt omkring Nyhavna. I spørsmålet om medvirkning, argumenterte de for behovet for tydelig formidling, visualisering og engasjementsskapning. Som de prediket, så handlet de: Regjeringens argumentative strategier bar preg av å formidle, visualisere og skape engasjement. Et utpreget grep her var deres *humoristiske* retorikk, som kom til uttrykk gjennom lansering av “ville” ideer i mediale og offentlige opptredener. Disse ville og humoristiske ideene spilte på deres grunnleggende konsepter for alternativ byutvikling og kunne dermed bidra til også å skape oppmerksomhet for deres mer “seriøse” argumenter.

Den kreative, humoristiske innfallsvinkelen kom allerede til uttrykk i navngivningen av initiativet. Å karakterisere seg selv som en “regjering nedenfra” skaper blest, samtidig som det også gir assosiasjoner til folkestyre og deltagelse. Regjeringens logo (se figur 1) er et eksempel. Den var ikke uten en viss affinitet med riksvåpenet, men hadde ellers et åpenbart lekent, humoristisk og kanskje også “fandenivoldsk” uttrykk. Rotten med malerkosten henviser til slagordet om et laboratorium hvor rottene selv bestemmer.

Figur 13-1 Nyhavna-Regjeringens logo (Illustrasjon: Jonny Snorkel, gjengitt med tillatelse)



Med henvisning til denne logoen uttalte miljøministeren i vårt intervju at *‘man må ha et glimt i øyet. Ikke ta seg selv så alvorlig’*. Dette glimtet i øyet, det lekne og kreative fremgår også av mer konkrete forslag: Hengende hager på Dora, ukentlige u-båt-avganger mellom Nyhavna og Newcastle, flyvende tallerkener som bolig og et helårsbad i Dora-bassenget (jf. Adresseavisen 22.11.2006 og 02.02. 2007). Regjeringens “ville” ideer og humoristiske og kreative innfallsvinkel, var både et uttrykk for at de agerte i forlengelsen av By:Larms “Rock’n’roll”-modus, men også *‘det at vi var den gjengen vi var og vi snakka på den måten vi gjorde og vi hadde den humoren vi hadde’* (intervju, Statsministeren). Samtidig var det også ett uttrykk for en gjennomtenkt metodikk og argumentativ strategi, som potensielt kunne ha tre funksjoner.

Figur 13-2 Hengende hager på Dora (Illustrasjon: Jonny Snorkel, gjengitt med tillatelse)



For det første å skape engasjement og oppmerksomhet omkring Nyhavna og Regjeringen. Statsministeren fortalte at dette spesielt virket blant ungdom:

‘Det traff ungdom som synes dette var jævlig kult, men som så faktisk leste det som handler om sosial boligbygging eller om hvorvidt det går an å utvikle et område som står midt mellom næring og kultur eller næring og bolig.’

Slik har humoren og kreativiteten en *mobiliserende* funksjon ved at den kunne vekke engasjement blant aktører som ikke så ofte ellers var opptatt av byutvikling. Det skapte en ny innfallsvinkel og kunne bidra med å gi knagger for videre fordypning. At det fungerte som en mediastrategi vitner oppslagene i Adresseavisen om, hvor de ulike “ville” ideene ble slått opp i overskriftene i artikler om Regjeringen.

For det andre var de ville ideene med på å skape rom for det helt nye og ikke enda tenkte. Ideene var et resultat av et kreativt frislipp hvor en søkte å mane frem en fri horisont for radikal og alternativ nytenkning. Kunnskapsministeren forteller i intervju at Regjeringen i ideutviklingsarbeidet tidlig slo fast at: *‘vi må tenke flere scenarioer, vi må tenke vilt, vi må tenke utenom det vanlige [...]’*. Statsministeren forteller noe av det samme:

‘Når vi kom opp med ubåt til Newcastle, hengende hager på Dora og husbåter i Nyhavna-bassenget og sånt, så prøvde vi på en måte å finne de mest ekstreme måtene å tenke annerledes på. Bare for å [...] sette i gang en prosess. Hvis du vil tenke alternativt så begynn helt ut dit. Det er mange nok realistiske stopp her. [...] Men hvor du altså sier: “La oss starte med å ha en fri horisont.”’

Forslag om ubåt-linjer og illustrasjonen av hengende hager på krigsmonumentet Dora (se figur 13-2) snur vante forestillinger på hodet. Det søker å løse opp i eksisterende forestillinger og skape rom for det nye og alternative. Både som oppmerksomhetsskapning og som utgangspunkt for radikal nytenkning, var de humoristiske ville ideene likefult koblet til underliggende og mer “seriøse” poeng det skulle illustrere.

For det tredje bryter den humoristiske strategien med normer om hvordan en opptrer i offentligheten. Slik hadde det potensielt en subversiv effekt overfor debattmotstandere, da det førte til forvirring omkring når Regjeringen tøyset og når de var seriøse:

'Du kan si at en del av de tingene som kanskje irriterte [industriforkjempere] aller mest da, det var det at de enkelte ganger ikke var helt sikker på om vi var 100 prosent seriøse. Og det var vi jo ikke heller. Noen ganger var vi jo litt sånn: "Ja, men tror du ikke det hadde vært gøy da? Gå tur i den hagen på Dora? Det kunne vært jævlig gøy?!" Da begynte de å fråde, ikke sant.' (Intervju, Statsminister).

Hvor utbredt en slik "fråding" var, er vanskelig å slå fast. At slik humor kan ha som funksjon å skape usikkerhet med påfølgende sinne eller forvirring, er imidlertid ikke utenkelig.

Bruk av humor i protestbevegelser er forsket på av Wettergren (2009). Hun tar utgangspunkt i blant annet Bakhtins studier av folkelig humor i middelalderens karneval (se Bakhtin, 2003). I det middelalderske karnevalet ble *'[...] life as we know it [...] suspended in favor of a utopia that laughed at hierarchical structures and privileges, ridiculed death, transgressed social norms and taboos'* (Wettergren, op.cit., s. 6). Den karnevalske holdning innebærer videre en fiendtlig innstilling til det konstante, det endelige og det komplette. Den viser vei inn i en potensiell og ukjent fremtid (ibid.). Slik var karnevalets latter *utopisk*: Det var en negasjon av det eksisterende og et løfte om en ny begynnelse (ibid.). Nyhavna-Regjeringens virketid kan sees på som karnevalets tid-rom-avgrensede utopi, hvor hierarkiske strukturer ble snudd på hodet gjennom opprettingen av en regjering "nedenfra". Humor og ville ideer brukes til å snu eksisterende virkelighetsforståelser på hodet, det var en negasjon av eksisterende strukturer for å skape rom for radikal nytenkning "utenfor boksen". De "ville" ideene og illustrasjonene peker frem i mot en alternativ fremtid hvor "alt er mulig" – i alle fall for en stakket stund.

Jeg har så langt diskutert potensialet i en slik humoristisk strategi. Sett i lys av Hajers (1995) kriterier for argumentativ innflytelse, kan det også identifiseres problematiske trekk ved strategien. For det første ved at det utfordrer aktørers *tillit* til Regjeringen som et seriøst initiativ for alternativ byutvikling. Det kunne også sette den kritisk-alternative diskursens *troverdighet* som sådan på spill, for eksempel ved at de "ville ideene" ble støy for mer seriøs kritikk og alternativutvikling. Dette er dog et spørsmål som handler om hvordan Regjeringen evnet å håndtere spennet mellom det alvorlige og det humoristiske, mellom realitet og utopi. Samt hvordan andre aktører erfarte det. Regjeringen var tydelig mer "alvorlig" og "realitetsorientert" i sine kronikker, i høringsuttalelse og manifest, mens mediaoppslag hadde innslag også av mer moro. Dette indikerer at Regjeringen hadde ulike strategier for offentlige opptredener og samhandlingen rettet mot myndighetene. Dette skal jeg se nærmere på nå.

13.4 Autonomi og forankring: Regjeringsstrategier

Som diskutert i kapittel 2 og 3, vil kritisk-alternative initiativs strategi overfor institusjonell planpraksis ofte være kjennetegnet av en vektlegging av enten *forankring i* eller *autonomi fra* institusjonelle praksiser. Autonomi indikerer at en søker å influere gjennom offentlige utspill, debatt, aksjoner og mobiliseringer, men hvor en er mer forsiktig med å nærme seg aktører i institusjonell planpraksis, fordi det øker faren for kooptering og ansvarliggjøring. Forankring innebærer derimot at en søker å slå inn i institusjonelle arenaer og samhandle med aktører der for å få forankret sine ideer, storylines og konsepter. Dette er hva Aars og Kvalvåg (2005) karakteriserer som *myndighetsorientering* og *offentlighetsorientering*. Nyhavna-Regjeringen søkte å gjøre begge deler. Samtidig gir Regjeringsinformantene forskjellige vurderinger av hva en burde ha vektlagt og hva en faktisk gjorde, noe som impliserer at de hadde litt forskjellige syn på dette, dette preget også deres handlemåter. At det ikke var en klar og entydig strategi i forhold til de to orienteringene, skyldes flere momenter.

For det første tyder mye på at Regjeringen hadde en ambivalent eller skiftende holdning til hva *formålet* skulle være. Skulle det være et avgrenset stunt hvis formål kun var å skape oppmerksomhet, eller var formålet å influere institusjonelle aktører for en ny type planlegging på Nyhavna? Det første indikerer en offentlighetsorientering, det andre en myndighetsorientering. Miljøministeren sa i vårt intervju at: *'Vi klarte å begrense oss litt. Vi hadde først og fremst et stunt.[...] Oppgaven var å sparke i gang en debatt.'* Dette ble også understreket i ett av Regjeringsreferatene i forkant av bygg:Larm (Referat, Regjeringsmøte 08.01. 2007). Imidlertid endret Regjeringen holdning fra at det skulle være kun et stunt. Derfor må Miljøministerens utsagn sees enten som et uttrykk for det *han* mente, eller en retrospektiv vurdering pba at de ikke klarte å følge opp alle intensjonene. Ut fra de andre informantenes beskrivelser, er det riktige å si at Regjeringen både ønsket å sparke i gang en debatt, men også influere etablert praksis, som Kunnskapsministeren forteller:

'Det var vel ikke noen tvil om at vi forsøkte å snakke til byens opinion, men kanskje først og fremst til de som på en eller annen måte hadde en finger med i spillet i forhold til beslutninger om hvordan man skal tenke byplanlegging. Så vi var jo opptatt av å snakke til politikerne og til kommunens folk, som var interessert.'

Også de samtidige dokumentene bygger opp under at Regjeringen hadde et *kritisk-alternativt formål*. For eksempel ble det i referatet fra Regjeringsmøtet 12.01. 2007 skrevet følgende:

‘Vi må lobbe et innspill til kommunen om videreføring av regjeringsarbeidet: et uavhengig organ bør dannes, som kan komme med innspill til byutviklingsdebatten når forskjellige temaer utvikles.’

Også det at de i det hele tatt utviklet kritikk av eksisterende praksiser og et *alternativ* for byutviklingen, især på Nyhavna, indikerer formål utover å sparke i gang en debatt. I Høringsuttalelsen til revisjon av Kommuneplanens arealdel, skrev Regjeringen også at:

‘[...]vi tar på oss å opptre som representanter for Nyhavnas framtidige innbyggere. Vi ønsker derfor dialog med Trondheim kommune når det gjelder planleggingen av framtidig utvikling på Nyhavna.’

Disse momentene indikerer et taktskifte fra en forståelse av Regjeringen som avgrenset stunt: Her var konkrete forslag på institusjonelle endringer og en større grad av vektlegging av en myndighetsorientert strategi, hvor en søkte kobling til kommunale aktører. Samtidig var formålet fortsatt også å skape offentlig debatt. Slik hadde Regjeringen et todelt formål, som krevde en todelt relasjonell strategi: Både offentlighetsorientering og myndighetsorientering. Disse skiftende vektlegginger og ambivalens relatert til formål kan være uttrykk for målforskyvning, men også uenigheter innad i Regjeringen om hva en skulle gjøre.

Dette synliggjøres også i spenningen mellom den humoristiske innfallsvinkelen, de “ville” forslagene og utopiske elementene på den ene siden og den mer ansvarlige, realistiske linjen på den andre. Førstnevnte impliserer en terminologi for å skape engasjement og oppmerksomhet, aktivisme og det radikalt nye, mens den andre i større grad aktiviserer en argumentasjon ‘*on the terms set by government*’ (Hajer, 1995, s. 56f), i det minste et mer sedvanlig og “ansvarlig” språk. Dette øker muligheten for troverdighet og aksept i institusjonelle praksiser, men kanskje ofres noen av de mest radikale implikasjonene som lå i den andre. Referater fra Regjeringsmøter og workshops indikerer at Regjeringen reflekterte over og var bevisste på dette. Her diskuterte de hvordan de kunne påvirke institusjonelle aktører, oppnå troverdighet, samt hvor grensen mellom det utopiske og realistiske burde gå. Mye tyder på at de ulike Regjeringsmedlemmene også hadde forskjellige vurderinger av hva

som skulle vektlegges. Statsministeren gir uttrykk for at de gikk for langt i det jeg her karakteriserer som myndighetsorientering. Han argumenterer for at de ikke i så stor grad burde forsøkt å fremstå som ansvarlige, eksempelvis ved å forholde seg til etablert rammeverk for planlegging, eller å i for stor grad satse på sakskunnskap. Videre forteller han at:

‘Noen av de som hadde mest kompetanse, sånne som [miljøministeren] og [kunnskapsministeren], måtte vi noen ganger si til at “nei, nei, det er ikke vår jobb. Det er ikke vår oppgave, ikke bli for ansvarlige. [...] der begynner du å snakke sånn kommunalspråk. [...] vi skal ikke dit.”’ (Intervju, Statsministeren).

I hans øyne ville en myndighetsorientering for det første medføre at de uansett ville bli “tatt” på manglende kunnskap enten på sak eller lovverk. For det andre ville det medføre en avradikalisering gjennom ansvarliggjøring. Heller burde de ha konsentrert seg om å skape en radikalt annerledes tenkning, med plass for det utopiske og ville, hvor en kanskje hadde en mer konfronterende, i alle fall autonom, rolle overfor institusjonell planpraksis. Regjeringen ønsket altså å ri begge hester, med både en offentlighetsorientering og en myndighetsorientering, nært relatert til to andre “hester”: en utopisk-humoristisk og en ansvarlig-realistisk argumentasjon. Medlemmenes ulike vurderinger på hva som mest burde vektlegges, kan ha bakgrunn i deres ulike subjektposisjoner, som for eksempel venstreskuespiller (Statsminister), folkevalgt (Miljøminister) og akademiker (Kunnskapsminister).

13.5 Visjonene presenteres

‘Mange kommer til å tilrane seg utsagnsrett i tiden fremover. Dette er et “Brå brakk staven”-øyeblikk.’

Sitatet ovenfor er fra Adresseavisens (08.02. 2007) reportasje fra Regjeringens presentasjon av sitt arbeid på bygg:Larm. Mannen bak utsagnet er nestlederen i ByÅr. Utsagnet sier noe om stemningen som rådde under presentasjonen. I panelet satt havnedirektøren, byplansjefen, fylkesordføreren og andre fagpersoner. De som var til stede forteller om et spesielt og engasjerende møte. Byplansjefen uttalte til Adresseavisen at Regjeringen kom i rett tid: Byplankontoret skulle nå legge frem forslag til revidert Kommuneplanens areadel og ville foreslå at Nyhavna skulle kategoriseres som område for fremtidig bybebyggelse. Dette åpnet, i følge byplansjefen, *‘[...] på sikt for endring til bolig, næring og kultur’* (sitert i

Adresseavisen, 08.02. 2007). Ikke bare det, byplansjefen forsikret i følge avisen at Nyhavna kom til å bli en bydel ulik alle andre, først og fremst på grunn av sine kulturminner. Fylkesordføreren konkluderte med at Trondheim måtte ha et område for uforutsigbar utvikling om regionen skulle bli attraktiv (ibid.). Møtet var preget av begeistring. Men det var også betenknninger. Regiondirektør i Statsbygg uttalte at *'Pengemakta rår, og det må den langt på vei få lov til å gjøre.'* (ibid.). Argumentet var at man var avhengig av private utbyggere for realisering og at Regjeringens ideer var for lite lønnsomme. Selv oppfattet Regjeringen bygg:Larm-seminaret som en seier. De fikk komme i dialog med byens maktpersoner. Kunnskapsministeren forteller i vårt intervju: *'Du kan si mye om Trondheim, men det er fort gjort å få folk til å stille opp på sånne ting. Det er ganske korte veier til de som har ganske mye makt.'* Her var også en erfaring av å bli tatt på alvor: *'[...] det var mye som ble tatt på alvor... du traff fagmiljøer som sa det er riktig og viktig. At vi trenger amatørernes måte å tenke på.'* (Intervju, statsminister).

Møtet mellom “maktpersoner” og Nyhavna-Regjeringen fremstod som en entusiastisk happening og et startskudd for ny tenkning om Nyhavna. Dette var spennende ideer, var gjennomgangstonen i følge Adresseavisen. I lys av Hajers (1995) tre faktorer for argumentativt gjennomslag, kan det synes som om Regjeringens ideer hadde resonans hos sentrale aktører ved at deres visjoner og ideer ble erfart som *attraktive* i henhold til etablerte mål (attraktiv region). Imidlertid anså ikke alle Regjeringens ideer som *troverdige*: Ideene var for ulønnsomme til å bli realisert. Samtidig argumenterte byplansjefen for at Regjeringen var på rett sted til rett tid, ved at kommunen allerede var i gang med en prosess om å tenke transformasjon på Nyhavna. Det fremgår dog ikke om Byplansjefen fant Regjeringens ideer *gjennomførbare*. Kommunepolitikerne var ikke med i panelet, om noen av dem var til stede og ytret seg, refererte ikke Adresseavisen det. Mange momenter står derfor uklart etter Adresseavisens reportasje. Roma ble jo heller ikke bygd på en dag: En influerer ikke institusjonelle praksiser gjennom en happening som bygg:Larm alene. Derfor må koblinger, relasjoner, samhandlinger og vurderinger som oppstod i møte mellom innflytelsesrike aktører og det kritisk-alternative initiativet undersøkes nærmere. Dette blir sentralt i neste kapittel.

13.6 Nyhavna-Regjeringen og Trondheims offentlighet: Media henger seg på

Som jeg tidligere i avhandlingen har argumentert for, er det vanskelig å identifisere kritisk-alternative initiativets “oppslutning” i den allmenne offentlighet. Nyhavna-Regjeringen

mobiliserte en del folk til sine workshops. bygg:Larm-seminaret og folkemøtet var godt besøkt. Mange av de aktørene som deltok var imidlertid fra politikk, kommuneadministrasjon og kultur- og næringsliv. Regjeringen fikk samtidig mye pressedekning, både nasjonalt, men særlig i Adresseavisen, som også fulgte opp Regjeringen gjennom kommentarspalter, i svært rosende ordelag. Kommentarer som også ikke direkte omhandlet Regjeringen, anvendte deler av deres terminologi, deres ideer og storylines.

I etterkant av bygg:Larm-seminaret skrev en av avisens journalister en kommentar (Adresseavisen 08.02. 2007) hvor han karakteriserte Nyhavna-Regjeringen som *'et sprekt prosjekt som er verdifullt for måten man tenker byutvikling på i Trondheim.'* Videre i kronikken skrev journalisten følgende: *'Altfor ofte er det slik at den jevne byboer kommer inn i bildet først når det meste er bestemt. Når løpet er kjørt, er det for sent å legge fram alternative tanker [...].'* Dette ble påfulgt av følgende vurdering:

'Byen vil ha godt av et område på Nyhavna der folk kan leie billige leiligheter, ha barnehageplass i nabolaget og arbeide i selvstendige bedrifter med preg av kultur og nyskaping. Hvis Sør-Trøndelag skal bli en så kreativ region som [Fylkesordføreren] snakker om, kan Nyhavna, slik den skisseres av ByggLarm, bli et utstillingsvindu.'

Kommentatoren argumenterte videre for at Regjeringens visjoner var såpass gjennomtenkte at kommunen måtte kunne legge noen av dem inn i planleggingen av Nyhavna. I senere leder- og kommentatorartikler fulgte avisen opp elementer av disse ideene, selv om de direkte referansene til Nyhavna-Regjeringen ble færre. Avisen argumenterte blant annet for å åpne Nyhavna for kultur, næringsliv og boliger (Lederartikkel, Adresseavisen 03.03. 2007). I en kommentarartikkel (07.03. 2007) argumenterte de for at boliger kan bygges på Nyhavna ut fra andre premisser enn *'de gamle tilvendte'* og hvor en blandet forskjellige virksomheter i bydelen, for da *'blir det langt fra snakk om noe nytt Nedre Elvehavn eller et strøket boligområde. I stedet kan det bidra til en spennende bydel hvor folk både bor og jobber.'*

Sitatene indikerer en sterk oppslutning om sentrale elementer og storylines, både hva angikk visse elementer i *'byutvikling nedenfra'*, men også hvordan Nyhavna skulle utvikles. Flere av Adresseavisens argumenter var så identiske i innhold og struktur at de nesten var ordrett like Regjeringens egne uttalelser. Dette er sterke indikasjoner på at Regjeringen fikk oppslutning omkring sentrale virkelighetsbeskrivelser, ideer og storylines i Adresseavisen. Avisen

fortsatte både utover 2007 og de påfølgende år med en omfattende dekning av Nyhavna, samt påfølgende lederartikler og kommentarer. Disse redaksjonelle vurderingene og argumentasjonene, var åpenbart et viktig grunnlag for oppslagene og kunne bidra til å etablere et grunnlag for diskursstrukturering (jf. Hajer, 1995, 2009).

13.7 Avrunding

Jeg har nå diskutert Regjeringen som nettverk i seg selv, deres arbeidsmetoder, argumentative trekk og strategier, samt deres møte med Trondheims offentlighet. Her har jeg vist at Regjeringens sammensetning skapte et godt samarbeidsklima internt og dessuten var en kobling av sterk kompetanse på å skape engasjement og oppmerksomhet. Substansielt hadde de kompetanse innenfor akademiske, kulturelle og politiske felt, men i mindre grad i alle fall *profesjonell* byplanleggingskompetanse. Selv forstod de seg som interesserte amatører. Like fullt hadde de medlemmer med kjennskap til planlegging og byutvikling fra politiske verv, erfaringer med Svartlamoen og de hadde historisk kompetanse. Dette er styrker sett i forhold til endringspotensial. En svakhet kan være relatert til at de ikke representerte bredere miljøer.

Regjeringens argumentative strategier er kjennetegnet av tre aspekter: For det første at de i større grad la seg på en inviterende heller enn en konfronterende strategi henimot den kommunale planpraksis. For det andre at de overskred eksisterende posisjoner og kombinerte det etablerte med det nyskapende. For det tredje bruken av humor, utopiske og “ville” elementer. Jeg har vist hvordan disse aspektene kan skape et endringspotensial både gjennom mobilisering på tvers av eksisterende posisjoner og gjennom resonans til eksisterende policystrategier. Jeg har også påpekt potensielle “farer” ved disse argumentative strategiene.

Videre har jeg vist at Regjeringen fikk stor mediadekning, samt oppslutning omkring sentrale ideer fra Adresseavisen. Dette kan ha virket positivt for den allmenne oppslutningen og oppmerksomheten omkring initiativet – og kan implisere press i mot folkevalgte og planleggere. Imidlertid er det vanskelig å identifisere om Nyhavna-Regjeringen faktisk evnet å mobilisere bredere grupperinger rundt sine krav. Få andre samfunnsaktører tok opp tråden eller tilsluttet seg offentlig deres krav og ideer. Det kan heller ikke identifiseres at ‘*byutvikling nedenfra*’ eller andre elementer i deres diskurs fremstår som folkekrav i avisenes leserinnleggspalter. Dette indikerer at Regjeringen i stor grad måtte spille på egne krefter i møte med kommunale og andre relevante aktører, om enn med oppbacking fra Adresseavisen.

14 Møtet med kommunen og andre innflytelsesrike aktører

14.1 Introduksjon

Jeg skal i dette kapitlet undersøke den argumentative og relasjonelle dynamikken i perioden hvor Nyhavna-Regjeringen virket. Formålet er å undersøke hvorvidt de influerte ulike aktører, spesielt kommunale myndigheter. Det sentrale spørsmålet er hvorvidt innflytelsesrike aktører erfarte Regjeringens diskurs og argumenter som troverdig og akseptabel og hvorvidt de hadde tillit til den praksis hvori diskursen var utviklet (se kapittel 3, samt Hajer, 1995, s. 59ff). Spørsmålet er således hvorvidt Regjeringen evnet å slå inn i institusjonelle praksiser og/eller bygge relasjoner og diskurskoalisjoner mer allment rundt sine storylines og diskurser.

Kapitlet starter med en undersøkelse av relasjon og samhandling med aktører forankret i den kommunale planleggingspraksis, det vil si folkevalgte og planadministrasjonen. Her drøftes også disses vurdering av Regjeringens ideer, konsepter og storylines, samt Regjeringens virksomhet som sådan. Videre diskuteres Regjeringens relasjon til andre vesentlige aktører og disses forhold til den kritisk-alternative diskurs, mer spesifikt dreier det seg om Trondheim Havn og LO. På tidspunktet hvor Regjeringen virket er dette ved siden av de folkevalgte og planadministrasjonen, de mest innflytelsesrike aktørene i byutviklingen relatert til Nyhavna.

Flere formelle prosesser spiller inn i disse vurderingene: Under bygg:Larm-seminaret kom det frem at Byplankontoret allerede undersøkte muligheten for å omregulere Nyhavna til område for fremtidig bybebyggelse i arbeidet med revisjon av *Kommuneplanens arealdel*. I 2009 startet arbeidet med en *Kommunedelplan for Nyhavna*, etter et enstemmig vedtak i bystyret.

14.2 Regjeringen og de folkevalgte: Sympati og fravær

Konkrete møter, relasjoner og koblinger mellom Regjering og bystyret

Regjeringsinformantene erfarte generelt at de lett fikk aktører med makt i tale, blant annet på bygg:Larm-seminaret, men samtidig var det lite kontakt mellom Regjeringen og bystyrepolitikere. Kunnskapsministeren uttalte i vårt intervju at de lett fikk institusjonelle aktører i tale, bortsett fra nettopp de folkevalgte, som *'kom fryktelig sent inn.'* Slik han erindrer det, ble de folkevalgte invitert på bygg:Larm-seminar og folkemøter, men de var lite tilstedeværende. Dette bekrefter også Statsminister og Miljøminister. Derav følger det også at bystyrepolitikerne ikke hadde noen aktiv eller prominent rolle under bygg:Larm, eller Regjeringens folkemøte forut for seminaret.

Heller ikke etter bygg:Larm-seminaret var det noe særlig kontakt mellom Nyhavna-Regjeringen og de folkevalgte. Dette kan kobles til at Nyhavna-Regjeringen ikke oppfattet de folkevalgte som særlig lette å få på banen. De ble invitert, men dukket ikke opp. Regjeringen gjorde ikke mange forsøk på å *invitere seg selv* inn til de folkevalgte. Noe kontakt var det imidlertid. For det første forteller Statsministeren at de ble kontaktet av Arbeiderpartiets lokallag på Tempe, som ønsket å møte Regjeringen og få informasjon om deres prosjekt. Statsministeren forteller at dette var på slutten av Regjeringens virketid og at: *'Det var på kort frist og det var rett opp i premiere for min del, så jeg rakk ikke. Men jeg tror i alle fall en av de andre, [...] sendte littegrann papir til dem.'* Dette indikerer vel at Regjeringen selv heller ikke alltid var like oppnåelig for politikere, selv om det i dette tilfellet ikke var folkevalgte, men et lokallag som tok kontakt. Først og fremst må det likevel forstås i en kontekst hvor Regjeringen var i ferd med å avslutte sitt virke på grunn av mangel på tid.

En annen form for kontakt kom ved at det satt en bystyrepolitiker i Regjeringens midte: Miljøministeren var en del av den rød-grønne flertallskonstellasjonen som de Grønne-representant. Overfor det politiske flertall kunne han derfor kanskje være en *inside-aktivist* (jf. Olsson, 2009) som påvirket innenfra. Miljøministeren forteller i vårt intervju at det også hadde vært uformell kontakt mot enkeltpolitikere og at han spesielt *'[...] kjørte det mot de rød-grønne, men vi kolliderte litt.'* Kollisjonen hadde i stor grad utgangspunkt i *policy-uenighet*, fordi de rød-grønne partiene utenom hans eget på tidspunktet rundt og etter bygg:Larm, *ikke* ønsket omregulering eller endring av Nyhavna. Hans potensielle rolle som inside-aktivist ble i følge Kunnskapsministeren også noe begrenset ved at Miljøministeren opplevde å være "inhabil" og *'[...] det var kanskje litt dumt for da mistet vi en veldig god støttespiller i å få det enda mer frem.'* (intervju, Kunnskapsminister). Om Miljøministeren i større grad kunne agert på innsiden, ville det kanskje hatt betydning, både i forhold til direkte å påvirke, men også i å skape kontakt. Den største bøygen var likevel at de rød-grønne på dette tidspunkt ikke ønsket et slikt fokus på Nyhavna.

Heller ikke i Adresseavisen er det indikasjoner på at de folkevalgte tok i mot ballen Nyhavna-Regjeringen spilte opp til dem. Det er få referanser til Regjeringen og knapt noen kommentarer om deres arbeid fra bystyrepolitikere. Kun ett leserinnlegg, skrevet av daværende leder i Byutviklingskomiteen (Rødt), er identifisert (Leserinnlegg, Adresseavisen 12.03. 2007). I tillegg er det identifisert ett avisoppslag hvor det er en kobling mellom en bystyrerepresentant og Regjeringen (Adresseavisen 07.03. 2007). Her fremgikk det at Høyre

støttet *'Svartlamonittenes tanker og ideer om nye virksomheter på Nyhavna.'* Det er symptomatisk at hverken journalisten eller Høyres representant hadde fått med seg at Regjeringen ikke var synonymt med Svartlamoen-miljøet. Det sentrale spørsmålet er hvorvidt de folkevalgte ignorerte eller ikke var særlig klar over Regjeringens eksistens? Så de på det som noe som ikke vedkom dem? Eller ønsket de ikke oppmerksomhet om Regjeringens ideer?

Hverken varaordføreren (SV), daværende leder for Byutviklingskomiteen (Rødt) eller den senere lederen for Byutviklingskomiteen (KrF), kunne erindre å hatt møter eller ha blitt direkte kontaktet av Nyhavna-Regjeringen. KrF-informanten satt i Bygningsrådet og formannskapet da Regjeringen virket, men har ikke hatt direkte kontakt med Regjeringen og hadde i mindre grad kjennskap til dem. Varaordføreren (SV) satt i panelet sammen med Miljøministeren i et folkemøte om Nyhavnas fremtid, men dette var arrangert av Trondheim Bys Vel. Utover dette kunne han heller ikke erindre møter med Regjeringen. Daværende leder av Byutviklingskomiteen (Rødt), forteller i vårt intervju følgende på spørsmål om hvorvidt han hadde kontakt med dem: *'Jeg mener at jeg ikke ante at de eksisterte før de hadde helside i Adressa [ler]. Og da var jo løpet kjørt. Da hadde de bestemt seg.'* Lederen av Byutviklingskomiteen, som altså representerte Rødt, var også sentral fordi han samtidig besatte vervet som LO-leder i Trondheim. Han visste altså ikke om Regjeringsinitiativet før han leste om det i avisen, og så da heller ikke noe poeng med kontakt dem i mellom siden de argumenterte for et alternativ på Nyhavna som han, som vi skal se, var sterkt i mot.

Selv om vi her kun ser utsagn fra tre av bystyrepolitikere, tegner dette et bilde av svært liten kontakt mellom Nyhavna-Regjeringen og de folkevalgte. Her kunne en selvsagt undersøkt forholdet hos flere folkevalgte, men i mine øyne er det flere grunner til at dette ikke er nødvendig for å danne en slik konklusjon. For det første fordi disse tre hadde sentrale posisjoner i Bystyret som varaordfører, bygningsrådsmedlem og leder i Byutviklingskomiteen. Om Regjeringen ikke hadde kontakt med disse, er det lite grunn til å tro at de hadde utpreget kontakt med andre folkevalgte. Videre er de tre forankret i forskjellige posisjoner hva angår Nyhavnas fremtidige utvikling. For det andre underbygges konklusjonen av at svært få politikere uttalte seg i media omkring spørsmål direkte relatert til Nyhavna-Regjeringen. For det tredje bekreftes utsagnene fra disse tre, av det Nyhavna-Regjeringen selv har påpekt i intervjuer. Da de tre er forankret i ulike politiske fløyer, ulike formelle posisjoner og ulike policyposisjoner i byutviklingen, er det derfor grunn til å tro at de er relativt representative for de folkevalgte som sådan i denne sammenhengen.

Bystyrepolitikernes vurdering av Nyhavna-Regjeringen og den kritisk-alternative diskurs

De tre bystyreinformantene var ikke ukjente med Nyhavna-Regjeringen eller deres ideer, selv om deres kjennskap varierte. Generelt var alle tre positive til utenomparlamentariske initiativ som sådan – og to av dem til Regjeringen spesielt. Rødts representant stilte seg mer tvilende til Regjeringen. Det gjaldt både hva de representerte og deres ideer. Kort fortalt fremstod Regjeringen i hans øyne som en isolert gruppe uten bred oppslutning eller forankring:

‘Jeg oppfattet at det ikke var noe grunnplanoppgjør. Det var noen folk som hadde snakket sammen om at dette var en god idé. [...] Dette mener jeg var toppstyrt deltagende demokrati. Rett og slett. Som jeg heller ikke kan se har utløst noe grasrotopprør i ettertid heller.’ (Intervju, Leder Byutviklingskomiteen, Rødt)

Dette er et utsagn som desavuerer tilliten til Regjeringen, i det det påpekes at de manglet en bredere forankring og var en avgrenset, isolert gruppe. Noe som en i følge ham således ikke trenger å rette stor oppmerksomhet mot: *‘Nyhavna-Regjeringen oppfattet jeg kanskje litt på siden egentlig. De har ikke etter min mening hatt en viktig rolle.’* (Intervju, Leder Byutviklingskomiteen, Rødt). Videre mente han at de var relativt *naive*, når de kunne tro at slike typer initiativ på et sted som Nyhavna i det hele tatt kunne påvirke noe. I forlengelsen av dette forstås det som naivt fordi Nyhavna-Regjeringen kun tilrettelegger for en utvikling av Nyhavna på kapitalens premisser, med eksakt samme resultat som på Nedre Elvehavn:

‘Jeg må si det at jeg synes det er veldig spesielt hvis de virkelig tror, og det må man jo tro da, at det kommer til å bli plass for lokal kulturell aktivitet i noe særlig stor grad når Nyhavna er bygd om til det som liksom er klassen over Nedre Elvehavn da. For det er det det er snakk om. Det blir som Tjuvholmen i Oslo. Det synes jeg, for å være helt ærlig, er ganske naivt altså [ler].’

Rødt-informanten vektla at hans posisjon som LO-leder i forhold til Nyhavna var like viktig og nærmest mer maktgivende enn hans posisjon som bystyrerepresentant og leder av Byutviklingskomiteen, derfor vil jeg komme tilbake til en grundigere redegjørelse for hans posisjon når jeg diskuterer LO. Kort kan det imidlertid nevnes at han står godt forankret i den *industriposisjon* jeg redegjorde for i kapittel 11, som nettopp LO har vært en sentral premissdanner for. Denne posisjonen impliserer at han åpenbart ikke kunne godta Nyhavna-Regjeringens krav om å sette i gang arbeidet med omforming av Nyhavna.

Det siste sitatet indikerer også at Rødt-informanten forstod og husket Nyhavna-Regjeringen som et initiativ som først og fremst søkte å etablere rom for kultur og kulturbasert næringsliv. Dette gjelder for så vidt alle de politiske informantene, som i den grad de kan karakterisere Nyhavna-Regjeringens policyideer, fremhever fokuset på kultur og kulturnæring. Varaordføreren (SV) var den som kanskje hadde mest inngående kjennskap til Regjeringens arbeid og deres kritisk-alternative diskurs. Han vurderte Nyhavna-Regjeringen som et positivt initiativ: *‘Jeg synes jo det er positivt med det engasjementet rundt Nyhavna, det må jeg innrømme.’* Også han fremhevet at de fokuserte på kultur og argumenterte for at de var ute lenge før alle andre parter i å se potensialet for kulturbasert næringsutvikling på Nyhavna:

‘[De er] jo veldig ivrige til å få fram de mulighetene som er i kultur også i forhold til næringsutvikling. Der tror jeg nok kanskje andre grupperinger undervurderer de mulighetene, eller ikke ser de mulighetene som Regjeringen har sett. At det her er en mulighet til å utvikle lønnsom utvikling også innenfor kulturbasert næring.’

Samtidig var varaordføreren mer skeptisk til at Nyhavna-Regjeringen ønsket transformasjon av Nyhavna og han mente det ikke var en betingelse for mer kulturbasert næring der:

‘Jeg synes jo det var litt vanskelig for jeg opplevde at de ønsket den næringsvirksomheten som er på Nyhavna i dag bort fra Nyhavna til andre områder. Og jeg for min del mente vel at vi skulle klare å få til begge deler. For vi kan ikke neglisjere den virksomheten som ligger der nå.’

Varaordføreren opplevde at Regjeringen ønsket en raskere transformasjonsprosess enn han selv var innstilt på og var således skeptisk til en del av deres ideer. Samtidig mente han deres ideer spesielt relatert til kultur og kulturbasert næringsliv var viktige, men at de kunne inkorporeres i det eksisterende reguleringsregime på Nyhavna. Tilslutningen til Nyhavna-Regjeringens storyline om kulturbasert næringsliv bør også sees i sammenheng med at det hadde sterk resonans til SVs egen vektlegging av og satsning på kultur.

KrF-informanten, som under bygg:Larm satt i Bygningsrådet, og som senere tok over som leder i Byutviklingskomiteen, argumenterte generelt for at: *‘Alle initiativ som bidrar til at byplanlegging ikke bare blir for noen få eksperter eller for noen byråkrater, det er av det positive.’* I et slikt perspektiv argumenterte han for å ta Nyhavna-Regjeringen i mot med åpne

armer, fordi kommunen ikke alene kunne drive byutvikling, men måtte være et redskap for befolkningen og for interesser i Trondheim generelt. Han argumenterte for at Nyhavna-Regjeringen bidro til en bevisstgjøring omkring hva en skulle gjøre med området og hvilke verdier en har å forvalte. Samtidig hadde informanten mer problemer med å konkret peke på hva Nyhavna-Regjeringen stod for, da dette intervjuet ble gjennomført våren 2009.

At han likevel er den av informantene hvis argumenter ligger nærmest den kritisk-alternative diskursen, er interessant. Informanten var en varm fortaler for en transformasjon av Nyhavna henimot en urban bydel hvor kultur, næring og bolig sammen med miljøperspektiv stod sentralt og hvor formålet måtte være å skape en unik bydel. Dette har åpenbare likhetstrekk med ideer og argumenter hos Nyhavna-Regjeringen, selv om deres mer radikale elementer er utelatt. At han hadde problemer med å komme med konkrete eksempler på hva Regjeringen ønsket og stod for, *kan* være en indikasjon på at Regjeringen satte i gang en prosess og skapte en agenda for Nyhavna som ad omveier influerte enkelte folkevalgte. Eller at tilsvarende ideer, som jo generelt ikke er ukjent i byutviklingsammenheng, kom på banen annetsteds fra og mer uavhengig av Regjeringen influerte enkelte folkevalgte. KrF-representanten pekte selv på en arkitekt og partner i firmaet Narum/Stokke/Wiig, som inspirasjonskilde for hans vurdering av Nyhavna. Denne arkitektens rolle skal jeg diskutere nærmere i 14.5.

Det er ingen av de tre informantene som på eget initiativ tar opp Regjeringens kritikk av eksisterende byplanleggingspraksis eller storylinen *'Byutvikling nedenfra'*. Like fullt argumenterer for eksempel Varaordføreren for at SV har vært en pådriver for mer deltagelse fra innbyggerne. Han argumenterer også for at alle bør ha muligheten til å delta i debatten om Nyhavna. Nyhavna-Regjeringens kritikk av eksisterende praksis er imidlertid basert på en virkelighetsbeskrivelse han imøtegår. Han motstrider nemlig at dagens byutvikling skulle være styrt av næringslivet. Her viser han til at overordnet planlegging er kommunalt styrt og at det er bystyret som i siste instans har kontroll over reguleringsplanleggingen:

*'Jeg er ikke helt med på den påstanden om at næringslivet har overtatt kontrollen med byutviklingen i Trondheim. Det er klart de har stor innflytelse over den, all den tid det er de som fremmer reguleringsplanene, men de får jo ikke den vedtatt uten at det er et flertall i bystyret som er enige med dem.'*⁵⁴

⁵⁴ Om man sammenligner denne uttalelsen med uttalelsen Varaordføreren ga som opposisjonspolitiker (jf. kapittel 11), ser vi at han har endret holdning på dette spørsmål.

Også Rødt-informanten gir et positivt tilsagn til deltagelse. Han argumenterer, som også varaordføreren gjør, for at Trondheim allerede har en del erfaring med dette. Samtidig problematiserer han det han karakteriserer som *'deltagende demokrati'* fordi det ikke har makt og at det således er naivt å tro at det kan flytte *'pengeinteressene'* på Nyhavna: *'Så jeg er mer interessert i hvordan kan vi få makt? Hvordan kan vi stoppe enn sånn plan? Slåss mot den? Da representerer fagbevegelsen en mye sterkere motmakt enn deltagende demokrati blant naboer.'* For han er derfor ikke *'byutvikling nedenfra'* en særlig realistisk måte å stagge *'pengeinteressene'* på. Slik finner han ikke Regjeringens løsning om *'byutvikling nedenfra'*, uavhengig av hans motstand mot deres policy-ideer, som en særlig *troverdigg* løsning heller. Som LO-leder er den kanskje heller ikke så *attraktiv* i det den forskyver makt fra fagbevegelse til en mer diffus størrelse.

Selv om KrF- og SV-informanten gir uttrykk for å være positive til Nyhavna-Regjeringen, uten nødvendigvis å tilslutte seg alle deres ideer, så argumenterer også Varaordføreren i likhet med Rødt-informanten for at Regjeringen kanskje var litt på sidelinjen:

'Jeg tar alle disse og de fleste som uttaler seg om politiske saker seriøst. Men det kan være at de ikke har så stort gjennomslag i andre politiske miljøer. Jeg kan tenke meg det, at de ikke nødvendigvis blir tatt så seriøst hele tiden. Du har en oppfattelse av de på yttersiden, veldig opptatt av sine særinteresser, som er kultur, og som ikke nødvendigvis har så store vyer i forhold til økonomisk utvikling.'

Selv om han her understreker at han tar dem seriøst og at dette er momenter *andre* ville trekke frem, er det altså han selv som tar de opp. Det kan indikere at han også mener at de forblir i en ytterkant hva angår den politiske innflytelsen. Videre påpeker han selv at de var vel kreative uten å samtidig forankre det godt nok i realistiske, økonomiske analyser:

'De der kreative ideene kan av og til bli oppfattet som urealistiske, akkurat fordi de ikke hadde en god nok økonomisk analyse i bakgrunn. Så det kunne nok kanskje vært en idé for Regjeringen at de og hadde en finansminister [munter].'

Dette er et utsagn som ikke angår Regjeringens ideenes *attraktivitet*, men som derimot retter skyts mot deres ideers *troverdighet*. Kritikken desavuerer realismen i forslagene, i det minste er det en påpekning av manglende ideer på realisering- og gjennomføring. I dette kan det både

ligge en forståelse av at det må være de private interessene som realiserer byutviklingen, slik vi så Regiondirektøren i Statsbygg uttalte. Det kan også være en forståelse av at kommuneøkonomien ikke har rammer for å realisere Regjeringens ideer, eller det kan være kun en påpekning av at dette forholdt Nyhavna-Regjeringen seg ikke til.

Etterlysning: Mer kontakt takk!

Både Varaordfører og KrF-representanten, som senere ble leder i Byutviklingskomiteen, gir uttrykk for at Nyhavna-Regjeringen var et velkomment initiativ som skapte debatt. Samtidig gir Varaordføreren uttrykk for at Regjeringen også måtte jobbe mer imot det politiske system og gjennom formelle prosesser, om de skulle influere utviklingen. Det var bra med folkemøter og offentlig opptredener, men det trengtes også kobling til institusjonelle praksiser:

'Jeg synes vel at det bør være begge deler. At de har initiativet og inviterer til folkemøter og sånne ting, men samtidig så tror jeg det er klokt at alle som ønsker å påvirke den politiske utvikling er i nær kontakt med politikerne som har ansvar for utviklingen. Det er klokt.' (Intervju, Varaordføreren (SV)).

Derfor anbefalte han dem at de koblet seg på de formelle prosessene rundt den på dette tidspunktet akkurat igangsatte prosessen med *Kommunedelplan for Nyhavna*:

'Og da må de delta i den debatten hvis de skal få mest mulig gjennomslag for sine ideer. Det blir da å henvende seg til kommunen når planen blir lagt ut til høring og sånne ting. Og delta aktivt. Så får de bare stå på og se hva de får til!'

Dette er en åpen og inviterende holdning, men det er også et argument om at de i større grad måtte forholde seg til de politiske beslutningstagere og delta i høringer når planene forelå. For Regjeringen var det derimot et sentralt poeng at debatten måtte tas *før* man var kommet så langt at planene kom på høring. For enkelte medlemmer av Regjeringen ville også en slik invitasjon, hvor en fulgte de formelle prosesser, også sees som motsetning til byutvikling nedenfra og indikere problemer relatert til ansvarliggjøring og avradikalisering. Dilemmaet relatert til autonomi versus forankring slår altså inn her (jf. Davies, 2007; González & Healey, 2005; González & Vigar, 2008; Purcell, 2009; Wekerle, 2004). Uansett representerer de to sitatene fra varaordføreren en åpen og inviterende holdning, dette var også KrF-informantens ståsted. Dette indikerer at om Regjeringen hadde tatt kontakt, så hadde disse to folkevalgtes

dører vært åpne. Således er det en viss sympati å spore for initiativet i politiske miljøer, samtidig som de opplever et fravær: Regjeringen har ikke kommet til dem. Regjeringen på sin side opplevde at de folkevalgte ikke kom til dem. Man står således i den paradoksale situasjon at begge ønsket kontakt og begge opplevde at den andre part ikke kom til dem.

Lite kontakt, ambivalent vurdering

Direkte kontakt og forsøk på å påvirke de politiske beslutningstagerne forekom altså ikke i særlig grad fra Regjeringens side. Da det er Regjeringen som søkte å influere de folkevalgte, skulle man anta at de burde ha tatt mer initiativ til kontakt. For Regjeringens del bunnet dette kanskje i de ikke fullt så gode erfaringene Miljøministeren hadde i den faktiske kontakten, samt det store fravær av folkevalgte på bygg:Larm. For noen av medlemmene kan det også ha spilt inn at de ønsket vektlegging av offentlighetsorientert strategi, enten fordi de ønsket dette som et avgrenset stunt, eller fordi de var skeptiske til å koble seg på institusjonell praksis av hensyn til egen autonomi. Et tredje moment er hvorvidt de hadde kapasitet til å koble seg inn mot de politiske miljøene, noe som kan være mer krevende enn en offentlighetsstrategi. Særlig i lys av at for mange av Regjeringsmedlemmene innebar myndighetsorientering en bevegelse inn i et landskap de var mindre kjent med enn hva offentlighetsorienteringen gjorde. Det krevde en annen type terminologi enn den radikal-utopiske og foregikk på for dem ukjente arenaer. Tid og ressurser spiller inn i slutten av deres virketid, og var utslagsgivende for deres lite helhjertede oppfølging av henvendelsen fra Arbeiderlaget på Tempe.

I den grad de tre bystyrerepresentantene har kjennskap til Regjeringen, var det først og fremst deres fokus på kultur og kulturnæring de bet seg i merke. Selv om dette var en bærebjelke i Regjeringens engasjement, er det like fullt et noe avgrenset aspekt. De mer radikale implikasjonene og nyskapningene i den kritisk-alternative diskurs er ikke oppfattet eller vektlagt. Like fullt gis Regjeringen positive vurderinger som et viktig og godt innspill, i alle fall fra KrF-representanten og fra varaordføreren (SV). Førstnevnte ga riktignok ikke uttrykk for særlig stor kjennskap til deres arbeid og sistnevnte var skeptisk til en omforming av Nyhavna på dette tidspunkt, selv om han verdsatte Regjeringens fokus på kultur.

Rødt-representanten, den daværende leder i Byutviklingskomiteen, har et mer entydig negativt syn både på hva Regjeringen representerte, deres policyalternativer og deres *'byutvikling nedefra'*-storyline. Han er forankret i *industriposisjonen* som ikke ønsker omforming av Nyhavna og kan således ha sett det presset Regjeringen etablerte på omforming

og bolig på Nyhavna som en trussel. Riktignok posisjonerer han dem mer som irrelevante og naive enn som en trussel. I intervjuet fremgår argumenter som indikerer en lav *tillit* til Regjeringen, samt manglende *troverdighet* ifht gjennomføring. Deres løsninger posisjoneres således av ham som hverken er attraktive, troverdige eller nødvendige. Også varaordfører var forankret i en industriposisjon. Dog posisjonerer han Regjeringen hverken som en trussel eller som irrelevante, men som et *positivt* tilskudd til debatten, selv om de når det kom til realiseringsevne ikke hadde *troverdige* løsninger. Samtidig var han mer åpen for andre aspekter hos Regjeringen, spesielt det fokus de satte på kulturnæring, som han fant attraktivt.

Dette innebærer at Regjeringens influens ville være avhengig av at deres ideer og konsepter nådde Bystyret ad omveier, enten gjennom influering av ikke-kommunale, men innflytelsesrike aktører, eller den kommunale planadministrasjon. Jeg skal nå se nærmere på møtet mellom Byplanadministrasjonen og Regjeringen.

14.3 Nyhavna-Regjeringen og den kommunale planadministrasjon

Introduksjon

Der Nyhavna-Regjeringen opererte tilnærmet uten kontakt med de folkevalgte, så var det noe mer interaksjon mellom Regjeringen og det kommunale planapparat. Ansvar for den fysiske planlegging i Trondheim ligger på *Byplankontoret*, som er en av 11 enheter som sorterer under *Byutviklingsavdelingen*. Jeg skal nå diskutere den konkrete samhandling mellom Regjeringen og Byplankontoret, før jeg nærmere analyserer de vurderinger som begge parter gjorde at denne kontakten, og de institusjonelle planaktørers vurdering av Regjeringen og deres kritisk-alternative diskurs. Det er gjort intervjuer med byutviklingsdirektøren, byplansjefen, to planleggere på byplankontoret samt kulturrådgiver i Rådmannens stab, som er medlem i prosjektgruppen for Kommunedelplanen for Nyhavna (Heretter KdP Nyhavna).

Regjeringen og Byplankontoret: En kobling med intensjon om samarbeid

Det var flere ganger konkret samhandling mellom Regjeringen og aktører fra Byplankontoret. En av byplanleggerne, som hadde spesielt ansvar for Østbyen, deltok blant annet i Regjeringens workshop 02.01. 2007 og var dessuten paneldeltager i deres folkemøte i forkant av bygg:Larm. Planleggeren, som heretter benevnes som *Østbyplanleggeren*, forteller om verkstedet i vårt intervju: *'Jeg opplevde det som veldig positivt. Det var engasjement og mye folk med ressurser som aktivt var med og diskuterte. Det er jo det vi ønsker – at folk skal være*

aktive.’ Så vidt jeg vet, var han den eneste planleggeren fra kommunen som deltok i aktivitetene til Nyhavna-Regjeringen i forkant av bygg:Larm. Dette har sannsynligvis å gjøre med at han hadde den delen av byen som arbeidsområde og at han hadde jobbet mye med Svartlamoen og vært kommunens representant i deres boligstiftelse. Det er derfor grunn til å tro at det var miljøministeren som hentet han inn, gitt hans bakgrunn fra Svartlamoen.

På selve bygg:Larm-seminaret deltok Byplansjefen selv i panelet, mens andre fra avdelingen var til stede. Byplansjefen opplevde hele bygg:Larm-seminaret som et interessant og godt innspill: *[...] Det var et seminar med forskjellige innledere og jeg synes det var interessant, for det var en del av det med litt annerledes vinkling enn det du vanligvis får.*’ Byplankontoret var i det hele tatt interesserte og åpne i mot Regjeringen. Dette fikk senere utslag i at de etter bygg:Larm inviterte dem til et fagmøte hvor Regjeringen presenterte sine visjoner og ideer. Dette var på et tidspunkt hvor Byplankontoret arbeidet med revisjonen av Kommuneplanens arealdel og Østby-planleggeren forteller at dette ble et av de første innspill i denne sammenheng. Også Kunnskapsministeren beskriver dette som et konstruktivt og godt møte. På møtet ble de enige om at Regjeringens modeller og skisser skulle stilles ut på Bytorget. Både Østbyplanleggeren og Kunnskapsministeren forteller at det var intensjoner og planer om et videre samarbeid og at de skulle gjøre ting sammen. Imidlertid ble dette ikke noe av, fordi Regjeringen “gikk av” i denne perioden, dvs. høsten 2007.

Opplevelsen av Regjering-Administrasjonsrelasjonen

I utgangspunktet hadde således Byplankontoret en åpen og inviterende holdning til Nyhavna-Regjeringen. Det kritisk-alternative initiativet ble ikke posisjonert som en trussel eller motstander av Byplankontoret, noe også Byplansjefen påpeker i vårt intervju. Tvert i mot vektlegger hun verdien av å få innblikk i alternative perspektiver. I kontrast til situasjonen med de folkevalgte, var det her en situasjon hvor begge parter inviterte og møtte opp på hverandres arenaer. De respektive arenaene, bygg:Larm og byplankontoret, har ulike regler for interaksjon og argumentasjon, eksempelvis fungerer det utopisk-ville i liten grad på Byplankontoret. Likevel synes det som om begge parter opplevde samhandlingen på begge arenaer som konstruktiv og fruktbar.

Før dette gjøres videre rede for, er det viktig å påpeke at dette ikke er en virkelighetsbeskrivelse *alle* deler. Det er to informanter som gir uttrykk for en diametralt motsatt fortelling. Paradokset er at det er en informant fra Regjeringen og en fra kommunen,

nemlig Statsministeren og Byutviklingsdirektøren (lederen for Byutviklingsavdelingen, som byplankontoret var en del av). Deres utsagn er gjensidig bekreftende, men divergerer fra de andre informantene på begge sider. For å forstå hvorfor de divergerer, må vi først undersøke deres virkelighetsforståelser. Etter dette utdyper jeg de andre informantenes beskrivelser, som samsvarer med opplevelsen av et konstruktivt møte mellom Regjering og planadministrasjon.

Statsministeren tegner opp et bilde av en planadministrasjon som generelt ikke tok Nyhavna-Regjeringen spesielt seriøst fordi de i følge ham var pedantisk opptatt av lovverk og fagkunnskap. Han mente de ble avvist fordi det alltid kunne pekes på elementer i lovgivningen som innebar at det de mente ikke var realistisk eller mulig:

'De kommer alltid trekkende med et annet eller tredje ledd som sier sånn og sånn. Så jeg tror faktisk at vi gikk for langt inn i å tekkes de tinga. At vi heller skulle sagt "fuck planloven eller forvaltningsloven" eller hva det måtte være. Det er ikke der vi er.'

Jeg har tidligere beskrevet statsministerens posisjon som myndighetsskeptisk og at han argumenterte for at Regjeringen ikke burde fokusert på å fremstå som ansvarlige eller forholde seg til etablerte rammeverk for planleggingen. For ham var det å *'argue on terms set by government'* (Hajer, 1995, s. 56f) problematisk fordi han ønsket mer konsentrasjon rundt det å skape en helt ny og radikalt annerledes tankegang og hvor en hadde en mer autonom rolle overfor institusjonell planpraksis. Det er i tråd med dette vi kan forstå hans skepsis mot kommunens planadministrasjon. Han oppfattet dem som uinteressert i Regjeringens argumenter og ideer. Ideene ble i følge ham skutt ned med henvisninger til paragrafer og sakskunnskap a la *'de seismiske forholdene i Trondheimsfjorden'*. I hans øyne krevde det derfor for mye å skulle gå inn i dialog med planleggerne, fordi det ville kreve at de satte seg så grundig inn i saker at det forhindret kreativitet og radikalisme: *'Vi hadde vel en agenda en periode hvor vi ønsket å bli tatt seriøst også av planstaben. [...] Det tror jeg var bare tull, for da måtte vi satt oss inn i masse ting som hadde begrenset vår måte å tenke på.'*

Dette bildet på regelverk og fagkompetanse som bankes i hodet på Regjeringen, samsvarer på sett og vis med det bildet daværende Byutviklingsdirektør skisserer opp i vårt intervju. På et introduserende spørsmål om avdelingens generelle erfaring med utenomparlamentariske innspill, svarer han med å skissere opp egen rolle som lovforvalter. Det kommer også tydelig til uttrykk senere i intervjuet, hvor han skisserer opp ankepunkter mot Nyhavna-Regjeringen:

'Jeg mener initiativet var kjempefint, ideen var helt ålreit. Men jeg tror det viktigste er: Hvem er man et alternativ til? Det er det første. Og jeg tror man er alternativ til det politiske og ikke det byråkratiske [system]. Punkt to, hvis du reelt skal spille en sånn rolle, da må du for eksempel forholde deg til et lovverk. For det er jo vi tvungne til hele tiden.'

Byutviklingsdirektøren stiller spørsmål ved Regjeringens kompetanse til å uttale seg. Han peker også på at de hadde en snever sammensetting og at de ikke fremstod som et alternativ til hans stab, men til det folkevalgte organ, som har en bredere basis enn Nyhavna-Regjeringen. Dette indikerer en manglende *tillit* til utsagn produsert i utenomparlamentariske praksiser hvor fag- og juridisk kompetanse ikke inngår. Dette gjør det vanskeligere for Regjeringen å overbevise ham om deres virkelighetsbeskrivelsers troverdighet (jf. Hajer, 1995). Direktøren var også avvisende til Regjeringens ideer, i den grad han husket dem karakteriserte han det som *'generaliteter'* og som brainstorming uten oppfølging. Konklusjonen er derfor bastant: *'Etter den byregjeringen er det ingenting. Jeg lærte ikke noe av dem i alle fall.'* Samtidig understreker han at han ikke generelt hadde en lite responsiv linje overfor ikke-kommunale innspill, men at det må ha en viss kvalitet: *'Kvalitet er alltid moderne. Og hvis du leverer noe som er bra så er det det samme hvem du er og hvor du leverer det og hva det er.'* Om bygg:Larm skulle blitt arrangert på nytt i Trondheim, så var det ikke ham i mot, men at:

'[...] neste gang vi skal ha bygg:Larm [...] hvis det skal komme noe mer ut av det, så må vi ha et mer etablert samarbeid. [...] Det handler om å definere arena og forventningsrom. Det er helt greit at de ikke bryr seg om, ikke har kompetanse på lovverk og ikke bryr seg om det, men da må man ha respekt for at det har betydning for hvordan resultatene deres blir vurdert.'

Statsministeren og Byutviklingsdirektørens intervjuutsagn er gjensidig bekreftende. Det tegnes opp et bilde av to ulike posisjoner som i liten grad var i stand til å snakke med hverandre, nemlig en lovforvaltende planposisjon basert på teknisk og faglig kompetanse versus en kreativitetsorientert, ikke-ansvarlig aktivistposisjon. Byutviklingsdirektøren forteller at han ikke møtte Regjeringen og heller ikke oppsøkte dem. Statsministeren på sin side tror det var lurt å ikke ha mer kontakt henimot institusjonelle aktører. Byutviklingsdirektøren konkluderer med at om en skulle gjort det på nytt, så måtte initiativet ha blitt innlemmet i et mer etablert samarbeid med institusjonell planpraksis. Dette ville vært

Statsministerens mareritt, fordi det ville undergravet det han anser som det radikalt nyskapende, utopiske og ville. Byutviklingsdirektøren på sin side ville argumentere for at det var nettopp dette som satte Nyhavna-Regjeringen på sidelinjen.

Byutviklingsdirektøren kunne ikke erindre at Nyhavna-Regjeringen tok kontakt med kommunen, men understreket at dette kunne være en hukommelsessvikt fra hans side. Det fremgår helt klart at det *var* kontakt både på bygg:Larm og hos byplankontoret. Imidlertid er det ikke bare de konkrete fakta det er divergens på mellom Byutviklingsdirektøren og informantene i Byplankontoret, men også på vurderingene av Nyhavna-Regjeringen. Her kan det være relevant å ta i betraktning at Byutviklingsdirektørens perspektiv kan være farget av at han ikke deltok på møtet mellom Regjering og byplankontoret. Han har uansett erfart Regjeringen som relativt uinteressant. Dette må imidlertid forstås som hans mer individuelle vurdering enn som ett uttrykk for en allmenn administrativ oppfatning.

Når Statsministeren divergerer, kanskje spesielt fra kunnskapsministeren, i beskrivelsen av samhandling mellom planstab og Regjering, har det trolig bakgrunn i flere momenter. For det første ga han selv uttrykk for ikke å ha hatt noe særlig direkte kontakt med byplanstaben. Mye tyder på at han ikke deltok på møtet med Byplankontoret. Det gjorde kunnskapsministeren, som har en annen opplevelse av åpenhet og responsivitet der. For det andre kan det ha å gjøre med hvem de respektive Regjeringsmedlemmene har møtt. En planlegger forteller i vårt intervju at det var ganske forskjellige vurderinger av Regjeringen internt i administrasjonen. Byutviklingsdirektørens utsagn viser jo at den holdning Statsministeren plasser planleggerne i, faktisk eksisterte. Dessuten uttalte også Kunnskapsministeren i vårt intervju at

‘[Byutviklingsdirektøren] var litt arrogant. Han [...] synes vi var litt sånn “dere har ikke skjønt poenget, man må ta noen valg om man skal drive med byutvikling, dere har bare kommet med alle ideer og det skal være alt på en gang.”’

I forhold til Byutviklingsdirektøren, er det således en samstemt virkelighetsbeskrivelse fra han selv og Statsminister og Kunnskapsminister. Imidlertid hadde Kunnskapsministeren en helt annen opplevelse av Byplankontoret enn av Byutviklingsdirektøren. For det tredje kan de forskjellige beskrivelsene ha å gjøre med at det som jeg tidligere har påpekt var en viss ambivalens i Regjeringen mellom det kreative utopisk-radikale og det mer realistiske og seriøse. Statsministeren kan ha fortolket Byplanstaben som mer kritisk enn de andre, på

bakgrunn av egen forankring i en forståelse av Regjeringen som en kritisk opposisjon hvor det radikalt nytenkende, utopiske, og engasjementsskapende var viktigst. De andre informantene, med sin bakgrunn fra akademia og bystyret, kan i utgangspunktet ha hatt en mer positiv holdning til det myndighetsorienterte og vektleggingen av en faglighet og forsøk på å skrive inn troverdighet.

Både intervjuet med Østby-planleggeren, Byplansjefen og prosjektmedlemmer i arbeidet med KdP Nyhavna, skisserer et annet bilde av Regjeringen enn Byutviklingsdirektøren. Som allerede beskrevet erindrer både Østby-planleggeren og Byplansjefen ulike møter med Regjeringen, som de beskriver som inspirerende og lærerike. I et telefonintervju, i forkant av det “fysiske” intervjuet, uttalte en av planleggerne at Regjeringen på mange måter ble et begrep for nyskaping og annerledestenkning på byplankontoret. Byplansjefen understreker i vårt intervju at det alternative blikket ble opplevd som fruktbart av dem: *‘Vi trenger jo det. Vi planlegger jo for fremtiden og vi trenger derfor at det er noen som kommer med litt alternative blikk.’* Initiativet blir av disse karakterisert som inspirerende og artig. At Byplankontoret hadde en slik holdning, var også Kunnskapsministerens erfaring:

‘Det var et kjempesug i planavdelingen i Trondheim kommune etter kunnskap, informasjon og inspirasjon. [...] De synes det var så spennende og var skikkelig gira og [hadde] veldig lyst til å gjøre andre ting...’ (intervju, Kunnskapsministeren).

Kunnskapsministerens opplevelse, samsvarer i stor grad med det byplaninformantene ovenfor sier. Utsagnene impliserer ikke nødvendigvis en tilslutning til Regjeringens ideer som sådan, men en åpenhet overfor det positive i alternative perspektiver og innspill. At de tok dette på alvor illustreres i at de inviterte Regjeringen til et fagmøte på Byplankontoret. Som beskrevet i kapittel 11, har Trondheims byplanpraksis vært kjennetegnet av en institusjonalisert forståelse av at åpenhet, responsivitet og medvirkning er viktig for byutviklingen. Kommunen har også lang erfaring i å håndtere utenomparlamentariske initiativ. Spesielt har Svartlamoen-prosessen gitt erfaringer på konstruktivt samspill mellom alternative miljøer og institusjonell planpraksis. Det er i lys av og i forlengelsen av dette vi må forstå deres handlemåter og åpne nysgjerrighet overfor Nyhavna-Regjeringen

Denne institusjonelle kontekst kan være vesentlig for at et initiativ kan influere institusjonell praksis (González & Vigar, 2008). Dette må anses å ha vært spesielt viktig i dette tilfelle, hvor

den institusjonelle situasjon var preget av stabilitet og ikke tvetydighet (Hajer, 2009). Siden det ikke var noen utbredt kriseerfaring eller allmenn mistillit til den institusjonelle planpraksis' grunnleggende forståelsesformer og handlemåter, var rommet for kritisk-alternative initiativ i utgangspunktet snevrere. Det ville ikke vært problematisk for Byplankontoret i en slik situasjon å ignorere eller avvise Regjeringen. I stedet indikerer kontakten mellom Regjeringen og Byplankontoret at sistnevnte fant Regjeringens ideer og argumenter interessante og verdifulle – i alle fall viktig å lytte til. Her kan også Regjeringens *proaktive* og *inviterende* argumentative form, samt aktiveringen av eksisterende policy-terminologi (jf. kapittel 13), være momenter som gjorde Byplankontoret interessert i å følge opp kontakten. Samtidig er det ikke slik at Byplankontorets agering, nødvendigvis impliserer en tilslutning til deres ideer, først og fremst er det en oppfatning av det iboende positive i alternative blikk og innspill som sådan. Jeg skal derfor undersøke nærmere de vurderingene aktørene på Byplankontoret gjorde seg omkring Regjeringens ideer og argumenter.

Planadministrasjonens vurdering av den kritisk-alternative diskurs

Blant informantene på Byplankontoret var det, som hos de folkevalgte, først og fremst Regjeringens konkrete visjoner relatert til Nyhavnas utvikling som ble trukket frem. Dette er den mer *positive* og *mulighetsåpnende* siden ved Regjeringen. Samtidig er både Byplansjefen, Østbyplanleggeren og den senere ansatte prosjektleder for KdP Nyhavna, opptatt av Regjeringens arbeid relatert til å skape engasjement og deres fokus på deltagelse. De *kritiske* elementene i den kritisk-alternative diskurs, rettet imot eksisterende styringspraksiser, kommenterte de i mindre grad, selv om i alle fall Østbyplanleggeren eksplisitt ga uttrykk for å kjenne til kritikkens innhold. Han vektla i vårt intervju Regjeringens ideer relatert til kultur som en bærende kraft for utviklingen av bydelen, samt deres fokus på miljø. På spørsmål om hva Byplansjefen husket av Regjeringens ideer og visjoner, forteller hun:

'Det som var ideen, var jo egentlig knyttet til mangfold. Veldig mye mangfold og at det skulle være bærekraftig. Og så hadde de jo laget en modell, en bymodell som ikke var sånn at "akkurat sånn eller sånn skal det bli", men som var med å virvle opp en del ting da'

Dette sitatet viser også at Byplansjefen forstod at ikke alt Regjeringen gjorde var uttrykk for hva de rent konkret og faktisk ønsket at ting skulle bli, men at det også handlet om å "virvle opp ting" og skape engasjement og nye måter å tenke på. En av plan-informantene antyder at

nettopp dette skiller de på Byplankontoret som fant Regjeringen interessant og de som fant dem irrelevant. De sistnevnte tok kanskje en del av de mer utopiske og ville ideene noe bokstavelig, eller anså det som uvesentlig. Det unike og mangfoldige var også sentrale stikkord for de to medlemmene av prosjektgruppen for KdP Nyhavna. Prosjektlederen, som ble ansatt etter at Regjeringen avsluttet sitt arbeid, erindret Regjeringen slik:

‘Med Nyhavna-Regjeringen, slik jeg forstod det, så kunne man tenke seg at dette utviklet seg til noe annet, ikke til en hvilken som helst bydel, slik du ser det i Hamburg, Toronto, overalt! Med ekstrem tetthet på bolig og næring og kontor og forrentning. Det er klart at det er jo et viktig innspill.’

Den andre informanten fra prosjektgruppen til KdP Nyhavna, vektla Regjeringens fokus på kulturnæring, som hun oppfattet som prisverdig og uvanlig ved slike initiativ. Byplansjefen oppfattet også at Nyhavna-Regjeringen hadde et *‘[...] mindre krav til ryddighet og estetikk enn det vi arkitekter normalt vil [ha]. [...] At det kanskje var en reaksjon på den tradisjonelle planleggingen som er ryddig og pen og at en ønsker noe som er mer frynsete.’* I forlengelsen av dette reflekterer hun over det frynsete, kreative og uferdige:

‘Jeg synes det er en interessant diskusjon det å bruke opp de uferdige og kreative områdene. [...]. Etter hvert blir de områdene der satt i stand. Og hvor skal de som skal ha seg billig atelier i et rivningshus være da? Vil det være i utkanten av byen eller hvor vil de uplanlagte, kreative områdene være? Det går egentlig ikke an å planlegge det. Det er den egentlige dynamikken i byen. Du har områder som er under omforming og som er spennende. Byen endrer seg hele tiden, det er en del av dynamikken. Det er ikke alt sammen som er planlagt ferdig. Du klarer ikke å planlegge det uplanlagte hele tiden.’

Dette er refleksjoner som har en åpenbar affinitet med den kritisk-alternative diskursen. Regjeringen var også opptatt av det uplanlagte, det uferdige og rommet for det kreative. Byplansjefen forteller at spenningen mellom det frynsete og uplanlagte som gir grobunn for det kreative, og det mer ferdige og planlagte, blir reflektert over i hennes stab: *‘Ja, man må i alle fall reflektere over det. Så vil det selvsagt være et spørsmål om hva en velger, om en skal ta hensyn til det.’* Hun viser også til at Trondheim har slike områder: *‘Svartlamoen er jo sånn. Det handler jo mye om at det er utleieleiligheter og at det er kommunen som eier det. Og at*

folk ikke kan kjøpe leiligheten sin, pusse opp og selge dyrt.’ Samtidig understreker hun at *[...] det er en økonomi inni det der, så spørsmålet er om hva man skal subsidiere. Så det handler om mye mer enn byplanlegging og det handler ganske mye om økonomi.*’ Dette er interessante utsagn fordi det ikke posisjonerer Regjeringens visjoner om mer røffe områder med gode rammebetingelser for kreativitet som en umulighet (Hajer, 1995, s. 54). Derimot handler det om hva man velger: det er mulig, men det er snakk om prioriteringer. Hennes vurdering knyttet til Nyhavnas fremtid og rommet for mangfold og kulturnæring der, er tilsvarende. Her understrekes det at dette handler like mye om økonomi som byplanlegging. En kan ikke kun regulere det frem, det trengs realiseringsmidler og grad av kommunalt engasjement. Om Nyhavna skulle transformeres understreker hun at det er en fordel at arealene er offentlig eid, fordi det gir bedre styring. Samtidig vil en trenge inntekt for å kunne legge til rette for grønne områder, veisystem, fotgjengersystem osv:

‘Så en er nødt til å ha inn en del betalingsvillig virksomhet i område. Og så må en vurdere om det skal være andre typer områder eller i hvilken grad kommunen skal engasjere seg. En har jo sånne øvingslokaler og kunstnerverksted rundt omkring i byen. Det fins det. Men det er jo en del av økonomien. Kommunen har jo en rolle i forhold til kulturlivet, så det må vi jo se på, hele sammensetningen.’

I det dette handler om prioriteringer, er det et politisk spørsmål. Samtidig konstituerer utsagnene muligheten for å legge rammer til rette for kreative miljøer med behov for rimelige bolig- og produksjonslokaler. Slik viser Byplansjefen at i alle fall elementer i Regjeringens forslag er mulig, men det er opp til de politiske prioriteringer og valg som må gjøres. Dette er vesentlig siden det finnes aktører som argumenterer for at dette er urealistiske umuligheter. Dette var for eksempel Regiondirektøren i Statsbyggs posisjon under bygg:Larm-seminaret. Vi så også at Varaordføreren etterspurte større troverdighet på realisering.

Denne gjennomgangen indikerer at Nyhavna-Regjeringen i alle fall nådde frem med en del av sitt budskap inn mot Byplankontoret. Især gjaldt dette policy-dimensjonene i den kritisk-alternative diskurs og argumentene om å skape et mangfoldig, kreativt og bærekraftig område og en mer unik bydel. Det er typisk ideene bak de mer konkrete anbefalinger relatert til kultur og kulturbasert næring, mangfold og kreativitet som trekkes frem. I mindre grad nevner disse informantene konsepter som for eksempel *‘eksperimentell signalbydel’*. Det må understrekes at jeg med “å nå frem” tenker på hva de faktisk kjente til og kunne referere og reflektere over.

En del av innholdet i de utsagnene som er referert, byr opp til fortolkning og behov for konkretisering i forhold til hva aktørene legger i for eksempel konseptet '*mangfoldig*'. Dessuten viser gjennomgangen at byplanaktørene forholder seg til og reflekterer over dette, samtidig forekommer det i mindre grad bastante utsagn om hvorvidt dette er noe som kommer til å influere deres arbeid. Imidlertid avvises ikke troverdigheten eller attraktiviteten til disse elementene ved den kritisk-alternative diskurs og det er få indikasjoner på manglende *tillit* til at praksiser som Regjeringen representerer er i stand til å produsere relevante utsagn om byutvikling. Tvert imot oppfattes Regjeringen som berettigede meningsprodusenter.

Byplaninformantene fremhever også aspekter som kan knyttes til storylinen om '*Byutvikling nedenfra*'. Riktignok er det kun Østbyplanleggeren som direkte påpeker at Regjeringen talte om '*folkets bydel*'. Det at de var opptatt av hvordan en engasjerte folk i planleggingen av områder hvor det ikke bodde folk, oppfattet han som verdifullt for Byplankontoret. Her viser han til hvordan de involverte NTNU-miljøer og fikk lokale skoler til å tegne. Dette var i følge ham '*absolutt interessante innfallsvinkler*' for planleggerne. Byplansjefen er opptatt av spørsmål om deltagelse og viser til at kommunen praktiserer meroffentlighet '*og at vi ønsker å gjøre mer enn det som loven egentlig krever.*' Dette mener hun de har lagt rimelig godt til rette for, '*men så er det alltid en utfordring å få folk til å engasjere seg i overordnet planarbeid. Det må vi nok jobbe litt med.*' I så måte var Regjeringen interessant. På spørsmål om de mer urealistiske ideene til Regjeringen fra hennes ståsted hadde noe for seg, svarer hun at: '*Det har jo noe for seg i den sammenhengen at det skaper diskusjon.*' Hun peker også på at: '*[Jeg] synes det var et tankekors hvor flinke de var til å få media [...].*' Også prosjektlederen for KdP Nyhavna mente Regjeringen skapte en debatt som var forfriskende.

Artig, inspirerende – og ufarlig?

Hvilke implikasjoner er det på bakgrunn av dette mulig å påpeke i forhold til endringspotensial? Først av alt trenger det ikke nødvendigvis være et sunnhetstegn for et kritisk-alternativt initiativ at aktører forankret i etablerte praksiser opplever dem som et artig initiativ med inspirerende og friske innspill. For et kritisk-alternativt initiativ kan det i verste fall være et uttrykk for at deres radikale kritikk og implikasjoner ufarliggjøres, i beste fall koopteres inn i eksisterende tenkemåter. Bakgrunnen for byplanaktørenes vurderinger ligger muligens i at Regjeringen i stor grad underfokuserer sin mer kritiske side, til fordel for en mulighetsorientert tilnærming. Mye tyder på at dette var vellykket ved at de nettopp fikk en positiv vurdering av Byplankontoret. Men det kan også innebære en undergraving av

potensialet for mer radikale endringer i policy og styringspraksis. Samtidig kan det også være et uttrykk for at Regjeringen lyktes i å posisjonere Nyhavna som *mulighetenes arena* (jf. kapittel 13) på en måte som bidro til å låse opp etablerte kategorier og forståelsesformer.

Min vurdering er at dette av planinformantene ble forstått som et inspirerende og kreativt innspill som Byplankontorets mer etablerte forvaltningsorienterte praksis kunne brynes mot, på en måte som ga rom for refleksjon, justeringer og nye ideer. Det er således et potensial for at denne koblingen mellom Regjering og planadministrasjon kan ha bidratt til å åpne opp rom for refleksjon og endring. Alt i alt avdekker intervjuene at Regjeringen *ble* tatt på alvor, at enkelte elementer i den kritisk-alternative diskurs ble vurdert både som potensielt attraktive og som troverdige. Dog uten at det i disse vurderingene gis forpliktende utsagn om at dette faktisk blir fulgt opp. Det indikerer at Regjeringen ikke skapte store rystelser i etablerte praksisers forståelsesformer, men at deres ideer kunne supplere eller inkorporeres i etablerte praksiser. Det er heller ingen indikasjon på tydelige *diskursstruktureringer* av enkeltelement unike for den kritisk-alternative diskurs. Samtidig kan Regjeringen ha etablert rom for mer inkrementelle justeringer og endringer både i policy og i spørsmålet om deltagelse og engasjement rundt byplanleggingen. Dette må sees i sammenheng med den argumentative form, men også den institusjonelle erfaring med og forståelse av alternative initiativ, aksjoner og deltagelse (jf. González & Healey, 2005; González & Vigar, 2008; Hajer, 1995).

14.4 Medspillere og motspillere: Trondheim Havn og LO

14.4.1 Introduksjon

Jeg skal nå undersøke samhandling og vurdering fra andre aktører. Havneutvikling er et særlig eksempel på den relasjonelle kompleksitet som preger dagens byplanlegging, hvor ulike aktører har makt (Jf. Desfor, et al., 2011; Healey, 2007). Her er det to aktører som er relevante å undersøke nærmere. For det første *Trondheim Havn* som *eier* arealene på Nyhavna og som er et kommunalt foretak med sterke føringer for havneutviklingen. Havnen er også deltager i styringsgruppen for KdP Nyhavna. For det andre er det Trondheim LO. Dette er relatert til deres rolle i forhold til den rød-grønne flertallskoalisjonen i Trondheim, den såkalte Trondheimsmodellen (jf. kapittel 11 og Etzler, 2008). I LO har spesielt de røde i den rød-grønne koalisjonen en partner de er avhengig av, men som også stiller krav for å gi sin støtte til koalisjonen.

14.4.2 Trondheim Interkommunale Havn – fra motspiller til medspiller?

Trondheim Interkommunale Havn er et interkommunalt foretak som eier det meste av arealene på Nyhavna. De leier også ut en stor del av bygningsmassen der. Havnedirektøren deltok på Regjeringens folkemøte og satt også i panelet da Regjeringen presenterte sitt arbeid på bygg:Larm. I forkant av bygg:Larm-seminaret ble Havnesjefen intervjuet av Adresseavisen (03.02. 2007). Her fremgikk det at han var spent på hva som kom ut av deres visjoner og at Havnen skulle delta på seminaret for å sette seg bedre inn i hva de ønsket. Samtidig avventet han den politiske prosessen og poengterte at Trondheim Havn fortsatte som de stevnet:

‘Vår oppgave er å legge til rette for havneformål og tilknyttet næringsvirksomhet på Nyhavna. Vi er i ferd med å sende inn planforslag til Trondheim kommune som innebærer videreføring av dagens reguleringsformål i området.’

Dessuten var han opptatt av at Nyhavna-bassenget kunne bli et velegnet deponi for forurenset masse, noe som kunne gi nye landarealer på Nyhavna, og også en rekke andre ideer som i grunn gikk på tvers av hva Nyhavna-Regjeringen foreslo (Adresseavisen, 03.02. 2007).

Nyhavna-Regjeringen hadde over tid et skiftende forhold til Trondheim Havn. Miljøministeren fortalte at da de møttes første gang på folkemøtet så *‘fikk vi litt bakoversveis.’* I følge Miljøministeren, oppfattet Trondheim Havn først Regjeringen *‘som et rent angrep’*. Dette bekreftes også av informanter fra kommunens planadministrasjon. I perioden rundt bygg:Larm oppfattet Regjeringen Havnesjefen som en motstander. Dette hadde bakgrunn i to momenter. For det første oppfattet Miljøministeren at *‘Trondheim Havn har et litt romantisk forhold til det de driver med. Altså at det er havnevirksomhet, men i budsjettet deres er det jo 80/90 % som er utleie fra havnen.’* Dette *‘romantiske forhold’* innebar at Havnen var sterk motstander mot transformasjon av Nyhavna. Like kontroversielt for Regjeringen var Havnedirektørens plan om å deponere Nyhavna-bassenget med forurenset masse: *‘For han var det en veldig enkel løsning på et veldig vanskelig problem. For oss ble det helt feil. Rett og slett fordi vi mente havnebassenget var en ressurs.’* (intervju, Kunnskapsminister).

Selv om forholdet mellom Havnen og Nyhavna-Regjeringen kom noe skjevt ut, endret dette seg noe etter hvert. Da jeg gjennomførte mine intervjuer med de respektive informantene, syntes det som om de hadde et mer nyansert syn på hverandre. Denne prosessen startet med at

Regjeringen hadde et møte hos Havnedirektøren i etterkant av bygg:Larm. De tre regjeringsinformantene beskriver møtet som fruktbart. Også Havnedirektøren forteller at de hadde en god dialog og han tegner et entydig positivt bilde av Nyhavna-Regjeringen. Han beskriver dem som et godt skodd, kompetent miljø med reflekterte tanker. Generelt gjorde de debatten fargerik og *'bringer til torgs en del knall tanker.'* Eventuelle konflikter mellom Regjering og Havn er ikke fremtredende i hans beskrivelser. Tvert i mot mente han at det var *'et miljø det er viktig å kommunisere med'* og at han hadde mer til felles med dem enn med mer rendyrkede transformasjonsentusiaster. Han opplevde deres ideer slik:

'Nyhavna-Regjeringen er ikke som de som vil ha det glatt og fasadepreget. De ønsker et allsidig og røft miljø. Ikke det glatte. De ønsker kulturnæring. De ønsker rom i Nyhavna hvor det er gallerier, kunstverk. De har ingen allergi for kraner og trucker. Det er ute etter mangfold og et røft preg. Det er lettere å se hvordan vi kan finne frem til noen gode punkter å bli enige om enn med de som har trykket i dag, de som ønsker fasadepreget.' (Intervju, Havnedirektøren).

Han mente derfor at Havnen godt kunne funnet kompromisser med Regjeringen som ivaretok et mangfoldig og kulturelt preget område samtidig med en opprettholdelse av havne- og næringsvirksomhet, dog *uten* boliger. Møtet mellom Regjeringen og Havnesjefen bidro til en oppklaring og nyansering av posisjoneringer. Miljøministeren karakteriserer møtet som en *'læringsprosess'*. Selv om de ikke ble enige om utfyllingen av Nyhavna-bassenget eller fullt og helt om Nyhavnas videre utvikling som sådan, syntes partene å ha nærmet seg noe. Miljøministeren og Statsministeren oppfattet da våre intervju ble gjennomført i 2009 at Trondheim Havn ble en garantist for at ting skulle ta litt tid – noe som var viktig for Regjeringen for at det ikke skulle bli en prosess a la Nedre Elvehavn.

Dette er vurderinger som delvis er et resultat av samhandlingen mellom disse partene og delvis en vurdering gjort på bakgrunn av prosessen rundt Nyhavna, slik den utviklet seg i etterkant av Nyhavna-Regjeringens avskjed. Det indikerer en endring i begge parters opplevelse av hverandre og hverandres posisjoner. Det medførte at ideene om det mer røffe og mangfoldige miljøet, med gode rammebetingelser for kulturbasert næring og kulturell aktivitet på Nyhavna, var ideer Trondheim Havn kunne slutte seg til. Dog samtidig som de avviste boliger og så det innenfor eksisterende arealbrukskategorier. Selv om Regjeringsinformantene fortsatt ønsket bolig og en viss urbanisering, var de på dette tidspunkt

likevel klar over at det kunne være økonomiske krefter som var vanskelig å stå i mot. Da var Havnesjefen muligens en garantist for en mer langsom utvikling som kunne forhindre en mer “renheklet” utvikling. Dette indikerer en situasjon hvor det, om Regjeringen fortsatt hadde eksistert, kunne vært en *diskurskoalisjon* mellom disse to, sentrert rundt en langsom utvikling av Nyhavna, hvor mangfold, røffhet og rammebetingelser for kultur ble ivaretatt.

14.4.3 LO: For alltid motspiller

LO oppfattet Regjeringen som motstander og vice versa. LO/Rødt-informanten har vært en av premissgiverne for industridiskursen i Trondheim og LO kjempet mot enhver idé om transformasjon på Nyhavna. Området burde være som i dag, et industri- og havneområde – basert på den argumentasjon industridiskursen forfekter (jf. kapittel 11). Hans engasjement for Nyhavna startet med en kamp om arbeidsplasser, men prinsippet om *havn* har blitt viktig her. Her argumenteres det med at Trondheimsfjorden er såpass dyp at det er få mulige havneområder. Det har også med historie og fremtid å gjøre:

‘Og byen er jo lagt her på grunn av havn. Ellers hadde vi ikke vært her. Jeg mener det her er ekstremt kortsiktig. Vi lever vel i en bitteliten tidsalder der alt skal gå på bil. Så kan du prøve å få mye over på jernbane, men jeg har jobbet mye med godsterminal og det er helt begrenset hva du kan greie å få på jernbane. Skal du ha store godsmengder, så er det båt.’ (intervju, LO/Rødt-informant).

For LO handler dette om arbeidsplasser og om å ha en havn sentralt i byen. Starter en omformingsprosess vil en ikke kunne styre hvilke bedrifter som kommer dit: *‘Det kommer til å bli de med mest penger: Forsikringssselskapene, advokatkontor, type Statoil på beste tomten i byen. De trenger vel for faen ikke ligge ved sjøen [munter]’*. LO-lederen argumenterer i vårt intervju videre for at denne påkoblingen av havne-argumenter har *‘gjort det veldig mye enklere å argumentere og kjempe for enkeltindustriarbeidsplasser’*. I så måte mener han å stå sterkere mot det som han vel kunne karakterisert som kortsiktig profittjag i næringslivets utbyggersegment og Nyhavna-Regjeringens naivitet.

Det var nettopp naiviteten som iflg ham var problemet med Regjeringen. LO-lederen bestrider ikke Regjeringens ønske om å ivareta produksjonssegmentet og skape et mangfold, men mener at: *‘[...] de undervurderer jo pengene i det her ikke sant.’* Kapitalkreftene er for sterke, tillates boliger så er løpet kjørt for industrien. Noe annet posisjoneres som en

umulighet. Koblingen av denne umulige konstellasjon mellom bolig og industri, samt naivitet ovenfor kapitalkrefter, gjør Regjeringens ideer til en drøm. En farlig drøm, i hans øyne, fordi de fasiliterer en transformasjon på kapitalens premisser, gjennom å sette søkelys på området og argumentere for at det kan bli annerledes. Slik skrev han i et leserinnlegg om Regjeringen:

‘Og drømmen er en blanding av kultur, sosial boligbygging og havnevirksomhet. Ja, også industrien skal ha sin plass. Det er nøyaktig det samme som Heimdal Entreprenør [...] kommer til å si. [...] Det kan godt hende de er villig til å bygge noen lavinnskuddboliger og legge forholdene til rette for kultur, dersom de får hånd om det fineste og viktigste området denne byen har.’ (Leserinnlegg, Adresseavisen 12.03. 2007).

Derfor blir Regjeringen av ham oppfattet som en tilrettelegger av en byutvikling kjennetegnet av industridød til fordel for en ikke-mangfoldig og glatt by. Altså en kopi av Nedre Elvehavn:

‘Og jeg tror Bylarm-Regjeringens tanker passer som hånd i hanske for de som ønsker seg en slik by. Dere ønsker mangfold, men får en kopi av havneområder over hele verden som omformes i nøyaktig det samme bilde og for nøyaktig den samme del av befolkningen.’ (ibid.).

LO-lederen ser Nyhavna som ledd i en klassekamp over hvem byen skal være for. Her aktiviseres *mangfold* som et argument mot omforming. Skal byen være en reelt mangfoldig by må det også være plass til industriarbeiderne og ‘vanlige folk’: *‘Alle sier at man ønsker seg en mangfoldig by, men det man egentlig mener er at vi skal ha mangfold av alt annet enn den skitne, tunge industrien som bråker og sliter.’* (Intervju, LO-leder). Nyhavna-Regjeringen på sin side, mente LO-lederen tok feil. Miljøministeren hevder i vårt intervju at Nyhavna ikke kom til å bli et nytt Nedre Elvehavn, fordi det ikke var et politisk flertall for det. Dessuten var mulighetene helt annerledes på Nyhavna fordi det var offentlig eiendom. Kunnskapsministeren sier LO-lederen tok feil i at de var naive fordi de var:

‘[...] veldig bevisst på det gentrifiseringsspøkelse. Og det kommer nok. Men vår innstilling var vel at byer er i bevegelser, så det her vil uansett skje. Men visjonen tror jeg var at i et 20-årsperspektiv så bør det tilrettelegges for at byutviklingen kan skje nedenfra, for de fattige kunstnerne, for de kreative forskerne, for outsiderne, de som

ikke er og ikke har lyst til å være med i mainstreamen. Men vi så jo at etter hvert så vil vi bli innhentet av mainstreamen. Sånn er det jo.'

Alle Regjeringsinformantene argumenterer sterkt for at LO og dets leder var for tilbakeskuende og uten evne til nytenkning. Miljøministeren gir uttrykk for at LOs argumenter var kortsiktige og alt for firkantede: *'LO er opptatt av sosial boligbygging de også, hvor skal det skje da? Industriargumentet holder ikke. Her vil det skje endringer uansett, men de vil jo ikke høre om det.'* Statsministeren argumenterer for at *'[LO-lederen] og kompani står så sterkt i mot enhver nytenkning slik at det faktisk er de interessene som har fått det til å se ut som det ser ut på Aker Brygge, som han tjener.'* Her snus argumentet altså mot LO selv.

Det er to grunnleggende motsetninger som gjør LO og Nyhavna-Regjeringen til motstandere. Den første motsetningen ligger i premisset om at bolig- og havne/industrivirksomhet kan kombineres. Dette posisjonerer LO som umulig, mens Regjeringen argumenterer for at det var mulig å eksperimentere med nye løsninger på dette. Den andre motsetningen lå i premisset om hvorvidt status quo var mulig på Nyhavna. Dette posisjonerte Regjeringen som umulig. For LO-lederen var ivaretagelse av eksisterende virksomheter mulig og nødvendig. Muligheten var dog kun til stede om en forhindret bolig.

Nyhavna-Regjeringen oppfattet LO som vanskelig å diskutere med: *'De ender opp med å latterliggjøre enhver nytenkning. Det blir veldig sånn gubbevelde da. Det blir veldig reaksjonært.'* (intervju, Statsministeren). Dette har å gjøre med den konsekvente avvisningen av deres forsøk på å tenke nytt om kombinasjonen bolig/næring og posisjoneringen av Regjeringen som en aktør som fasiliterer den profitt-orienterte byutviklingen. For Statsministeren, som var Rødt-medlem var motstanden fra Rødt og LO både overraskende og vanskelig å svelge: *'Det irriterer meg ganske mye at det ikke har vært mulig å få til en allianse der.'* LO synes å vekke irritasjon hos Regjeringsmedlemmene generelt. Kunnskapsministeren sier i vårt intervju at: *'Så det ble en industriromantikk som ble båret frem spesielt av [LO-lederen]. Det var litt provoserende for oss, for vi synes det var veldig tilbakeskuende.'* Mens Miljøministeren sier at: *'Det som irriterer meg er at de har en så [sterk] tro på egen riktighet. Det er bare de som har rett om industriutvikling.'* Informantenes frustrasjon, kan være uttrykk for LOs opptreden og manglende vilje til å se ting i nytt lys. Samtidig kan frustrasjonen ha økt som følge av at LO – da intervjuene ble gjort – hadde mye makt overfor det rød-grønne bystyreflertallet, i alle fall de røde delene av det.

14.4.4 Kritisk-alternativ diskurs justert?

Det at *industriarbeideren* ble aktivert som argument av både Trondheim Havn og LO, var noe som kan ha bidratt til å justere i alle fall enkelte av Regjeringsmedlemmenes argumentasjon:

‘Det som var litt underlig i denne prosessen her, det var jo at plutselig så begynte industriarbeiderne på Nyhavna å dukke opp som et tema. Og som en realitet da. [...]Jeg ble veldig ambivalent til det hele, etter at en begynte å se mer på det. Jeg syns noen av mine regjeringskollegaer var veldig raskt ute med å feie alle spillebrikker av brettet på Nyhavna [...].’ (intervju, Kunnskapsministeren).

Samtidig motstred Regjeringen at *antallet* industriarbeidere var så stort som det LO og Havnen påstod: *‘Vi syns jo det var underlig og begynte å gå litt etter dem i sømmene. Og så jo at det var mye [uklart lydopptak] der da, altså revisorer, vaskeri og andre ting som vi kanskje ikke vil kalle industriarbeidere.’* Like fullt etablerte dette en ambivalens hos Regjeringen. I starten var Regjeringens argument kun at industrien *uansett* ville forsvinne, mens det etter hvert ble et fokus på å ha en saktere prosess også i dialog med bedriftene i området (jf. Høringsuttalelse, Nyhavna-Regjeringen). Slik var både de argumentative og konkrete møtene med Havnedirektøren og LO med på å *justere* vektlegginger i den kritisk-alternative diskurs.

14.5 Argumenter, posisjoner og relasjoner – Avrunding

For å oppsummere har Nyhavna-Regjeringen hva angår planmetodikk og styringspraksis ikke evnet å etablere diskursstrukturering blant de kommunale aktører av sin virkelighetsbeskrivelse av eksisterende praksiser som en profitorientert utvikling. Derimot har det mer formelle deltagelsesaspektet i *‘byutvikling nedenfra’*-storylinen blitt vurdert som prisverdig av de fleste disse. Det uformelle elementet i storylinen er ikke vektlagt. Det virker også som om medvirkningselementet mest har en resonans med eksisterende praksiser, mer enn at Regjeringen har bidratt til å endre forståelsesformer på det punktet. De folkevalgte og planadministrasjonen vektla også deltagelse og medvirkning før Regjeringen kom på banen. Dog indikerer uttalelsene fra Byplansjefen og Østbyplanleggeren at Regjeringen inspirerte til refleksjon over hvordan dette kunne gjøres bedre. At dette slår inn på ledernivå med Byplansjefen kan være et viktig moment for at det faktisk kan få betydning, i motsetning til en situasjon hvor dette nivået er mer negativt.

Generelt har hverken folkevalgte eller Byplankontoret erfart Regjeringen som en kritiker, først og fremst posisjoneres de som noen som har søkt å vise nye muligheter. Slik sett har Regjeringens argumentative strategi med å konstituere Nyhavna som mulighetens arena vært vellykket. Byplankontorets vurdering av Nyhavna er, slik det fremkommer i mine intervjuer, i utgangspunktet preget av eksisterende institusjonell forståelse. Byplansjefen argumenterte for at planadministrasjonen erfarte at Nyhavna allerede var i en transformasjonsprosess og uunngåelig kom til å bli det – og at det derfor var viktig å tilrettelegge for det. Planadministrasjonen stod godt forankret i den *urbaniseringsdiskursen* de hadde vært forankret i siden 1990-tallet. Dette utgangspunktet, sammen med den institusjonaliserte vektlegging av åpenhet og responsivitet, forklarer deres positive vurdering av Nyhavna-Regjeringen som sådan, og deres nysgjerrighet ovenfor deres ideer. Samtidig *er* det altså vesentlige forskjeller mellom den kritisk-alternative diskursen og urbaniseringsdiskursen, selv om de har affiniteter som gjør at begge søker å urbanisere Nyhavna. Selv om mange i planadministrasjonen fant Regjeringens ideer interessante og inspirerende, er det derfor fortsatt et åpent spørsmål hvorvidt Regjeringen evnet å justere og endre implikasjonene av urbaniseringsdiskursen den var mot, i byplanadministrasjonen.

Av de intervjuede bystyrerepresentantene er det kun KrF-representanten, som synes å ha vært for en urbanisering av Nyhavna. Her må det påpekes at i 2007, var det blant de politiske partiene kun Høyre og de Grønne som støttet opp om Rådmannens innstilling om å se Nyhavna som omformingsområde i Kommuneplanens arealdel. Imidlertid endret en del av partiene sine holdninger til Nyhavna i den videre prosessen. Hvorvidt Nyhavna-Regjeringen har influert partiene, eller hvorvidt de er forankret i den etablerte urbaniseringsdiskursen, blir et spørsmål for neste kapittel. I 2007 og 2008 var også LO og Trondheim Havn tydelig plassert i en industridiskursposisjon. Begge parter hadde betydelig makt: LO gjennom sine krav for å støtte opp om de rød-grønne, den såkalte Trondheimsmodellen, og Trondheim Havn som eier av arealene. På den andre siden intensiverte Byutviklingsdirektøren nærmest en kampanje i Adresseavisen i 2008 med argumenter basert på urbaniseringsdiskursen, for en transformasjon av Nyhavna. I tillegg erindrer vi fra forrige kapittel Adresseavisens tydelige oppbacking av Regjeringen. Dette indikerer at det særlig på spørsmålet om Nyhavnas fremtid – og om Nyhavna som momentum for en annerledes byplanlegging, var mange mektige aktører i sving, med ulike svar på hva som skulle skje. Nyhavna-Regjeringen, derimot, avsluttet sitt arbeid høsten 2007. Ble deres ideer glemt? Ignorert? Eller ivaretatt av andre aktører? Det er spørsmål for neste kapittel.

15 Spor, betydning og endring: Byutvikling etter Regjeringen

15.1 Introduksjon

Preget Nyhavna-Regjeringen på noen måte byutviklingspraksiser generelt og utviklingen av Nyhavna mer spesielt? Kan det identifiseres spor og endring i institusjonelle planforståelser og -praksiser som følge av Nyhavna-Regjeringen? Hvilken betydning har de, om noen, hatt i Trondheim? Dette er spørsmålene jeg skal forsøke å besvare i dette kapitlet. Mer analytisk innebærer dette å følge “sporene” etter Nyhavna-Regjeringens storylines, ideer og generelle diskursive elementer for å se om det kan identifiseres diskursstruktureringer og diskursinstitusjonaliseringer (jf. kapittel 3 og Hajer, 1995, 2009) som følge av deres virke.

Først diskuterer jeg konsekvensene av Nyhavna-Regjeringens avgang for deres potensial til å influere og endre policy, planmetodikk og styringspraksiser. Deretter undersøkes mer allment de betydninger, spor og endringer som kan føres tilbake til Nyhavna-Regjeringen. Først med utgangspunkt i intervjuene med aktører forankret i ulike institusjonelle posisjoner. Her diskuterer jeg hvorvidt Regjeringen medførte konkrete endringer i etablert praksis. Dette påfølges av en oppfølging av prosessen rundt selve utviklingen av Nyhavna. Dette har to formål. For det første å identifisere diskursstruktureringer og Regjeringens generelle betydning for den konkrete policy-diskusjonen omkring Nyhavna. For det andre å identifisere om Nyhavna-Regjeringens posisjonering av Nyhavna som momentum for en alternativ utvikling har fått utslag i debatten og planarbeidet relatert til Nyhavna og slik kan være en motor for en generell policyendring i institusjonell planpraksis.

Diskusjonen om Nyhavnas fremtid har i ettertid av Regjeringens virke utfoldet seg gjennom ulike prosesser, debatter og spor og beveget seg ved utgangen av 2011 fortsatt i et komplekst og usikkert landskap. Rent formelt har Nyhavna vært gjenstand for diskusjon og behandling i revisjonen av Kommuneplanens arealdel i 2007, Norsk Ståls forslag om nye stålhaller i 2008-2009 og i det i 2011 pågående arbeidet med Kommunedelplan for Nyhavna. Hva angår sistnevnte har planprogrammet i skrivende stund vært på høring og man er på vei inn i en fase med konsekvensutredninger. Det er ikke min intensjon å gi en utfyllende beskrivelse av alle aspekter ved dette som sådan, men kun se på de momenter som er relevante for å forstå Nyhavna-Regjeringens innflytelse og betydning.

15.2 Et kritisk moment: Regjeringen går av

Nyhavna-Regjeringens “avgang” høsten 2007 må først og fremst forstås som et utslag av manglende tid og ressurser. Med fulltidsjobber i andre sammenhenger og mange jern i ilden ble det vanskelig å opprettholde trykket. Samtidig synes de tre Regjeringsinformantene i ettertid at det var greit at de “gikk av “ når de gjorde. For det første hadde de kvaler ifht hva de kunne og skulle representere: *‘Vi er ikke valgt ikke sant, dette er et problem, for dette er ikke-valgte grasrotbevegelser som ikke har noe mandat, noe demokratisk fundament. Det er vanskelig å forholde seg til det.’* (intervju, Kunnskapsminister). Også Statsministeren understrekte dette. For det andre uttrykker de at det er bra at Regjeringen ikke ble “institusjonalisert”. Miljøministeren argumenterer for at om de skulle fortsette, ville det fort blitt *‘[...] en annen ting. En organisasjon. En må skaffe penger. Komme i den tralten. En må bruke energi på opprettholding i seg selv.’* Videre ønsket de ikke å gå for langt inn i en ansvarliggjøring. For Statsministeren var dette en trussel mot det vi kan kalle “det kreative amatørskap”. Kunnskapsministeren forteller at det var greit de ikke ble institusjonalisert: *‘La oss si at vi hadde blitt en fast komité eller en referansegruppe for Byplanavdelingen, da kunne vi fort blitt noen gisler som hadde vært helt stivt og fanget av all struktur da.’* Dette er i hovedsak retrospektive vurderinger, samtidig var “faren” ved institusjonalisering et moment Regjeringen reflekterte over underveis også. Hovedårsaken til at Regjeringen ikke fortsatte var uansett først og fremst kapasitetsproblemet: de hadde ikke tid eller ressurser.

Regjeringens “avgang” er på flere måter en kritisk faktor for endringspotensialet. Blant annet innebar det at de kritisk-alternative ideene mistet sine talspersoner og var avhengig av at andre aktører aktiverte dem videre i prosessen. I dette igjen er det to kritiske momenter. For det første at noen faktisk tilsluttet seg disse ideene og aktivt videreførte dem, enten aktører forankret i institusjonelle praksiser med beslutningsmakt, eller aktører som kunne påvirke disse. For det andre den fortolkning og betydning som legges i de ulike storylines og diskursive elementer fra de aktører som eventuelt førte dem videre. En rekke av de diskursive elementene har tvetydig karakter og er således åpne for fortolkning og ulike betydningsdannelser (jf. Hajer, 2009). Ved å “fratre” etter så kort tid, mistet Regjeringen “eiendomsretten” over den *mening* som ble tillagt de ulike diskursive elementene.

Mer konkret var Regjeringens avgang også kritisk i det at de gjennom den allerede etablerte kontakt med Byplankontoret *hadde hatt mulighet* for mer samhandling og forankring av ideer. På møtet mellom Byplankontoret og Regjeringen var det nemlig gode intensjoner om et

videre samarbeid mellom de to partene. Dette kunne etablert en tydeligere forankring og større innflytelse for Regjeringen. Prosjektlederen for KdP Nyhavna, som har en viktig posisjon ifht å legge premisser for hvordan Nyhavna skal utvikles, forteller: *'Det er alltid morsomt og alltid viktig med slike påpekninger, men så lenge det ikke er noen organisasjon nå, så er det ikke noe jeg kan forholde meg direkte til.'* Hverken han eller den andre informanten fra prosjektgruppen for KdP Nyhavna så det som unaturlig at Regjeringen hadde blitt vurdert som en part i det videre arbeidet om de fortsatt hadde eksistert. Dette indikerer at Regjeringen lyktes i å posisjonere seg selv som en relevant aktør overfor kommunal planadministrasjon i debatten om Nyhavna. Et kritisk-alternativt initiativ kan ikke vare evig, men hadde de hatt kapasitet til å fortsette sin aktivitet – om ikke kontinuerlig, men med jevne mellomrom, ser det derfor ut til at det var en åpning henimot institusjonell praksis. Dette er samtidig en kontrafaktisk spekulasjon som heller ikke tar høyde for de kvaler Regjeringsmedlemmene selv retrospektivt reflekterer over.

15.3 Debattskaper, dagsordensetter og inspirasjon – Regjeringens betydning

15.3.1 Debattskaper og dagsordensetter?

På det tidspunkt hvor Nyhavna-Regjeringen trer inn i Trondheims offentlighet, var det i liten grad et *offentlig* fokus på og debatt omkring Nyhavna. Dette endres etter Regjeringen, hvor debatten om Nyhavna har vært kontinuerlig pågående frem til dette blir skrevet høsten 2011. Det nye offentlige fokuset på Nyhavna kan ikke tilskrives Regjeringen alene. Det har også sammenheng med at Rådmannen åpnet for transformasjon i forbindelse med revisjonen av Kommuneplanens arealdel, samt andre prosesser. Min analyse av debatten omkring Nyhavna *etter* Regjeringen indikerer også at debatten går i bølger basert på konkrete saker eller planarbeid. Dette må en kunne anta at hadde skjedd også foruten Regjeringens engasjement. Samtidig er det viktig å understreke at Regjeringen har hatt en betydning. For det første var det de som *først* bidro til at Nyhavna kom i offentlig søkelys på en så bredt anlagt og engasjementsskapende måte. Byplansjefen påpeker at de evnet å skape oppmerksomhet og mediadekning om Nyhavna. Østbyplanleggeren gir også uttrykk for at Nyhavna-Regjeringen satte et offentlig fokus på området. KrF-informanten påpeker mye av det samme:

'Det som var viktigst i mitt øre, var at de bidro til bevisstgjøring omkring hva en skulle gjøre med området og hvilke verdier en har å forvalte. Så jeg tror kanskje det er det

viktigste bidraget. [...] Og det tror jeg er viktig i ethvert område, at man kan starte på den måte. Stille viktige spørsmål, bry seg og stjele monopolene som enkelte tar seg på byutviklingen.'

Det er også dette Regjeringsmedlemmene selv trekker frem som egen suksess. Kunnskapsministeren forteller:

'Jeg tror det har åpnet blikket for at Nyhavna er noe annet enn en haug med containere og skur, altså. Det tror jeg vi må kunne si. Vi var veldig viktig ifht å kunne åpne perspektivet på det. Det tror jeg vi må ta litt av æren for.'

At Regjeringen var så tidlig ute – som var selve poenget – bidro også til at debatten om Nyhavna ble annerledes, i alle fall våren og sommeren 2007. Deres utvikling av helhetlige og alternative visjoner og deres argumentative form, har sannsynligvis også bidratt til at debatten nådde bredere ut. Det samme gjelder deres inndragning av ulike aktører i workshops, barneskoletegninger og folkemøter. At Trondheim Bys Vels folkemøte om Nyhavna i mars 2007 var godt besøkt, indikerer også dette. Ved at de var først ute, fikk de også muligheten til å gi debatten en form ulik det andre aktører kunne eller ville gjøre: *'Vi anla mange perspektiver og offentliggjorde for allmennheten. Uten oss hadde vi ikke fått den debatten. Det hadde blitt mer forutsigbart og kjedelig. Bare om arealer.'* (intervju, Miljøminister).

Det kan derfor slås fast, som de fleste informanter også gjør, at debatten om Nyhavna hadde kommet uansett, men det var Regjeringen som "kickstartet" den, på en måte som kunne vekke et bredere engasjement omkring Nyhavna. En fordel som ofte tilfaller initiativ som setter saker først på dagsorden, er at de kan gi den videre debatten en viss retning, dvs legge føringer for *innrammingen* av hvordan en kunne forstå Nyhavnas utvikling (Hajer, 2009). De ulike informantene er mer usikre på hvorvidt Regjeringen evnet dette. Byplansjefen svarer følgende på spørsmålet om Regjeringen har hatt noen betydning for byutviklingsdebatten:

'Det er jeg veldig usikker på. Helt sikkert så var det i alle fall et artig innspill og et bra stunt. Det er åpenbart. Og så kan det godt hende at det og var med på å åpne noen dører da. Men det er i tilfelle en av mange ting da. For det er jo mye som skjer [etterpå]. Så hvor stor betydning det egentlig har hatt er jeg usikker på. Ikke noe veldig overveldende tror jeg.'

Flere informanter viser til at det skjer mange ting etterpå også – noe Regjeringen ikke fikk fulgt opp i og med at de ga seg. Derfor er det stor enighet blant informantene om at de kan ha åpnet noen dører, gitt visse perspektiver, men at de neppe har fått frem aspekter som ikke ellers ville kommet opp. Her er også Regjeringens avgang et kritisk moment, noe Prosjektleder for KdP Nyhavna viser til: *‘Men tiden går, ikke sant. Man glemmer jo fort også. Og det er veldig langsiktige prosesser det her. Det er en langsiktig utvikling.’* Dette gjenspeiles også i at enkelte informanter hadde problemer med å sette ord på hva det var Regjeringen faktisk stod for. To informanter, Rådmannens kulturrådgiver og varaordføreren, mener imidlertid at Regjeringen bidro til å sette *kultur og kulturbasert næringsliv* på dagsorden. Førstnevnte oppfattet at Regjeringen bidro til å synliggjøre kulturens rolle i byutviklingen og at de med det tilførte noe nytt. Varaordføreren er i sine vurderinger inne på det samme:

‘Jeg synes det er veldig bra at de kom på banen, for de kom inn med nye ideer. Og spesielt innenfor det med kulturbasert næring. [...] Jeg tror nok at Regjeringens ideer som de kom med har slått rot også hos andre aktører da.’

Varaordføreren peker på at andre aktørers visjoner i utgangspunktet ikke hadde det kulturelle og kulturbaserte i sine planer, at det mer var en tradisjonell bolig-næringskombinasjon – som han eksemplifiserer med Nedre Elvehavn. Dette mener han har slått rot blant enkelte folkevalgte, i administrasjonen og blant aktører på Nyhavna. På spørsmål om kultur ikke ellers hadde vært i debatten, sier han at *‘Det hadde nok kanskje vært der, men de har bidratt til at det kommer ned på banen og at den blir på banen i fremtidig utvikling. Det er jeg overbevist om.’* Disse to informantenes utsagn kan være en indikasjon på en diskursstrukturering av ideen om Nyhavna som kulturbydel med kulturbasert næringsliv, i den forstand at aktører som argumenterte for transformasjon måtte “hekte på” kultur i sin argumentasjon for å fremstå som troverdig. Det kan også være nødvendig for å skape *attraktivitet* omkring transformasjonsforslag fordi det impliserer en utvikling utover kun ren bolig-næringstransformasjon. Imidlertid er disse to informantutsagnene i seg selv ikke nok for å utsi en slik konklusjon. Til det trengs en mer grundig analyse av Nyhavna-prosessen *post* Nyhavna-Regjeringen. Dette gjøres i kapitteldel 15.4.

Oppsummert synes de ulike informantene å være enige om at Nyhavna-Regjeringen bidro til å skape oppmerksomhet og engasjement rundt Nyhavna. Flere trekker frem deres betydning i å løfte frem området i offentligheten gjennom å skape alternative visjoner og vha en engasjementsskapende argumentativ form, som kanskje skapte rom for bredere perspektiver

enn ellers. Dette i seg selv er et vesentlig moment fordi det åpner opp for debatt, bringer alternativer på banen og således er med på å skape valgmuligheter og konkurranse om hvordan området kan utvikles. Det er også verdt å merke seg hva som *ikke* blir sagt i intervjuene. Få nevner og ingen fremhever at Regjeringens storyline om ‘*byutvikling nedefra*’ eller ‘*eksperimentell signalbydel*’ har hatt noen betydning eller virkning i den offentlige debatten. Hva angår kritikk av eksisterende byutviklingspraksis og ‘*byutvikling nedefra*’ er det elementer hvis influens kan undersøkes gjennom å se på institusjonell planpraksis etter Nyhavna-Regjeringen. Som det fremgikk av forrige kapittel, var sentrale aktører her positive til i alle fall visse aspekter ved dette. Dette skal jeg diskutere nå.

15.3.2 Institusjonelle planpraksiser etter Nyhavna-Regjeringen

Selv om Byplaninformantene fant Regjeringens evne til å skape engasjement og oppmerksomhet inspirerende, er det svært lite som indikerer at det har hatt en *institusjonell* betydning i form av at ‘*byutvikling nedefra*’ har medført praksis-endringer. Riktignok argumenterer de for at det var *inspirerende* for deres arbeid, men uten at det ser ut til at de oppfattet et behov for grunnleggende endring eller justeringer av institusjonelle praksiser. Det eneste konkrete i så måte er Byplansjefens utsagn om at Regjeringens evne til å få mediaoppmerksomhet var et ‘*tankekors*’. Hun utdypet dette: ‘*Vi ønsker jo oppmerksomhet rundt det som skjer vi og. Men vi er mye mer forsiktig. Vi går ikke så mye ut til pressen selv. Det tror jeg vi har noen ting å lære av. Skape et engasjement.*’ Intervjuet ble gjennomført tre år etter at Nyhavna-Regjeringen var i aksjon, derfor indikerer det at en ‘*har*’ noe å lære, at en ikke *allerede* har gjort noen endringer i fremgangsmåter i så måte. Samtidig understreker hun at de ikke kan ha samme provokative innfallsvinkel som Regjeringen og at de må være mer forsiktige og ta høyde for interessene til ulike aktører og forholdet til de folkevalgte.

Regjeringen kan således ha vært inspirerende og etablert refleksjon, men det er ingenting som tyder på at det har ført til endring i handlemåter. Det er flere grunner til dette. Foruten om at den planlagte oppfølgingen av kontakten mellom Regjering og Byplanadministrasjon ikke ble noe av, på grunn av Regjeringens “*fratredelse*”, er det tre momenter som kan diskuteres: For det første var det ikke en *institusjonell situasjon* kjennetegnet av krise med påfølgende tvetydighet. For det andre fokuserte ikke Regjeringen selv så mye på de kritiske elementene. Dermed skapte de i liten grad “*rystelser*” i institusjonelle forståelsesformer. For det tredje må en ha et henblikk på etablerte praksiser hva angår deltagelse og medvirkning. Mye tyder på at

en ikke oppfattet et behov for endring på dette, men så Regjeringens ønske om brede deltakelsesprosesser som samsvarende med eksisterende forståelser.

Dette kan utdypes. *'Byutvikling nedenfra'* som diskursivt element bestod av både et mer "tradisjonelt" medvirkning/deltakelseelement og et mer "radikalt" element knyttet til å skape rom for utvikling nedenfra gjennom blant annet å sette av uferdige, uregulerte områder (jf. kapittel 12). Som jeg påpekte i kapittel 11, var Trondheim kommune *i utgangspunktet* kjennetegnet av en relativt åpen og responsiv tilnærming i spørsmålet om deltagelse og medvirkning. I vårt intervju vektla Byplansjefen at de var opptatt av å skape engasjement og deltagelse og viste til konkrete prosesser hvor de også hadde gjort dette, selv om hun samtidig påpekte at de hadde noen utfordringer i det å skape engasjement. De to informantene fra prosjektgruppen for KdP Nyhavna understreket at dette også kom til å bli en satsning der. Her kan det ha vært at en oppfattet at Regjeringens argumentasjon om *'Byutvikling nedenfra'* ikke tilførte noen vesentlig nye, relevante momenter i så måte, men inngikk i en virkelighetsforståelse Byplankontoret delte, og som var en selvfølge også for fremtidig utvikling på Nyhavna. Om dette er en adekvat fortolkning fra min side, tyder det i så fall på at de mer radikale implikasjonene i *'byutvikling nedenfra'* glipper i de institusjonelle aktørenes fortolkning. Muligens huskes de ikke, en var ikke klar over dem, eller en ignorerer dem. Det andre, mer tradisjonelle elementet, oppfattes å være i tråd med, og forlengelse av, etablerte forståelser og praksiser. Det igjen antyder også at Byplankontoret ikke aksepterte den virkelighetsbeskrivelse Regjeringen forsøkte å etablere av eksisterende byplanpraksis. Dette innebærer at Regjeringen først og fremst var en *inspirasjon* til å skape engasjement og deltagelse innenfor eksisterende praksiser, men ikke en kilde til endring i institusjon.

15.4 Nyhavna som momentum for alternativ utvikling?

15.4.1 Nyhavna-saken ruller videre

I tidligere kapitler har jeg vist hvordan Regjeringen posisjonerte Nyhavna som en mulighetenes arena for en ny type utvikling. Derfor er det interessant å vurdere nærmere den konkrete diskusjonen om Nyhavna, ikke bare for å se om Regjeringen evnet å influere selve *saken*, men også hvorvidt Nyhavna-saken har potensial i seg til å faktisk bli et momentum for en alternativ tenkning omkring byutviklingspolicy. For å finne ut av dette vil jeg her gjøre en mer grundig analyse av debatten og prosessen *post* Nyhavna-Regjeringen.

15.4.2 Kommuneplanens arealdel – de folkevalgte skeptisk til transformasjon

Byplankontoret jobbet i forbindelse med revisjon av Kommuneplanens arealdel i 2007 for at Nyhavna burde kategoriseres som område for fremtidig bybebyggelse. Byplansjefen argumenterer for dette slik i vårt intervju: *'Vi mener at det uansett vil komme, så det handler om hvorvidt kommunen skal vente på at det skjer, eller om en skal sette seg i førersete og trekke opp rammene for det.'* Slik delte Byplankontoret og Regjeringen en virkelighetsforståelse hvor videreføring av status quo på Nyhavna ble posisjonert som umulig.

Da planen ble lagt ut på høring 06.03. 2007, ga de fleste partiene signaler om at de var negative til en slik omkategorisering. I en artikkel i Adresseavisen (06.03. 2007) ga både SV, Ap, H, KrF og Rødt uttrykk for at dette ikke var ønskelig på nåværende tidspunkt. Riktignok mente SV at en omforming av visse områder kom til å skje, men at det ikke hastet å gjøre noe med dette, og at en planlegging for omforming var en trussel mot eksisterende virksomhet, som fortsatt burde få sikre rammebetingelser. Arbeiderpartiet ønsket å høre Trondheim Havns og næringslivets syn. FrP, H og KrF argumenterte for at en måtte sikre næringslivets forutsigbarhet og at boligbygging skapte en interessekonflikt næringslivet ikke kunne vinne. Daværende leder i Byutviklingskomiteen (Rødt) uttalte at det var *'[...] nok med et Nedre Elvehavn i Trondheim.'* Kun ett parti støttet det administrative forslaget da planen ble lagt ut på høring. Det var Miljøpartiet de Grønne (heretter: MdG), representert ved Regjeringens miljøminister. Han argumenterte i tråd med Regjeringen for at det var nå en hadde muligheten til å ta grep og forme bydelen slik en selv ønsket.

De folkevalgtes negative vurdering må forstås ut fra tidligere erfaringer med omregulering av næringsareal til fremtidig bybebyggelse, hvor det til tross for et langsiktig perspektiv møtte sterke reaksjoner fra næringslivet (jf. Adresseavisen 07.03. 2007). I det lå det en vurdering av at en kunne komme til å "jage" eksisterende næringsliv *nå*, selv om omformingene skulle skje på lang sikt. Adresseavisens kommentator argumenterte mot dette, i tråd med Nyhavna-Regjeringens forståelse for at en kunne bygge boliger på andre premisser enn en hadde gjort:

'For eksempel ved at selve ideen bak er at en bydel skal ha blandet virksomhet, at boligene ikke skal ta overhånd, men være et av flere innslag. Da blir det langt fra snakk om noe nytt Nedre Elvehavn eller et strøkt boligområde. I stedet kan det bidra til en spennende bydel hvor folk både bor og jobber.' (Adresseavisen 07.03. 2007).

Vi ser her enda et eksempel på at '*Nedre Elvehavn*' i debatten om Nyhavna fremstår ikke kun som et område, men som et *symbol* på hva Nyhavna *ikke* burde bli. '*Nedre Elvehavn*' synes ikke å trenge en utdypning når det aktiviseres i argumentasjonen omkring Nyhavna. I den grad det utdypes, synes '*Nedre Elvehavn*' å være et symbol på det Regjeringen karakteriserer som mindre mangfoldige, mer striglede boligområder. '*Nedre Elvehavn*' aktiviseres på en slik måte av Nyhavna-Regjeringen, men følges som vi her ser også opp av Rødt/LO og Adresseavisen. For Rødt/LO som et argument for å ikke endre arealbruk på Nyhavna. For Nyhavna-Regjeringen og Adresseavisen som et argument for *en annen type* omforming, henimot en mer *alternativ* (Regjeringen) eller *spennende* (Adresseavisen) bydel.

Et interessant moment fra møtet i Bygningsrådet 06.03. 2007 var at Høyre, som i en avisartikkel samme dag ytret skepsis, delvis snudde på møtet. Der kom de med et forslag om å støtte Rådmannens forslag, men gjøre unntak for større boligbygging. Det vil si en viss transformasjon, men uten boliginnslag (jf. Adresseavisen 07.03. 2007).

Det kom flere merknader som omhandlet Nyhavna til høringsutkastet. Både *Svartlamoen Boligstiftelse*, *Dora AS* og *Scanbio Eiendom AS* hadde merknader som var tilsvarende merknadene i høringsuttalelsen fra Regjeringen. Disse aktørene ønsket en langsiktig plan for Nyhavna, de ønsket blanding av bolig og næring og de to førstnevnte argumenterte for kulturnæring. Alle tre påpekte behovet for en åpen og bred prosess på Nyhavna (jf. Vedlegg, Saksframlegg, Kommuneplanens arealdel 2006-2018. Sluttbehandling). De folkevalgte stod derimot på sitt og vedtok i sluttbehandlingen 27.09. 2007 at Nyhavna skulle tas ut av kartet for framtidig boligutbygging (Jf. Saksprotokoll, Kommuneplanens arealdel 2006-2012). Vedtaket impliserer at Regjeringens argumenter i liten grad slo gjennom på politisk nivå. Flertallet av partiene ønsket å avvende situasjonen og så ingen hast med å gjøre noe med Nyhavna enda. Både LO og Trondheim Havn argumenterte også sterkt for et slikt synspunkt.

Til tross for vedtaket, tydet mye på at saken ikke var ute av verden. Adresseavisens rolle i byutviklingsdebatten og deres dekning av byutviklingssakene kan være et viktig moment for at det ble opprettholdt et trykk på Nyhavna. Det samme gjelder de ovenfor nevnte bedriftene, spesielt *Dora AS* hadde en sterk stilling og var en egen drivkraft i området. Dessuten hadde Bygningsrådet vedtatt at det skulle utarbeides en langsiktig plan for området i en separat prosess, da de behandlet høringsutkastet til arealplanen (Jf. Planprogram, Kommunedelplan for Nyhavna, Trondheim kommune 2011). Dette ble et startskudd for en senere

Kommunedelplan for Nyhavna, hvis prosess kom i gang først i 2009. I mellomtiden fortsatte debatten om Nyhavna til tross for Bystyrets arealplanvedtak. La oss se nærmere på det.

15.4.3 Nyhavna-debatten etter Regjeringen: Nye visjoner, låste posisjoner

Debatten blusser opp i 2008: Norsk Stål på banen

I 2008 blusset debatten om Nyhavna opp igjen, da en av virksomhetene der, Norsk Stål, ønsket å utvide og bygge et nytt lager og distribusjonsanlegg (Adresseavisen 25.06. 2008). På vegne av Norsk Stål fremmet Trondheim Havn en reguleringsplan med ny hall som var nesten 200 meter lang, 60 meter bred på det bredeste og 12 meter høy, lokalisert parallelt med elveløpet ytterst på Transittkaien på Nyhavna (Adresseavisen 15.12. 2008). To dager etter det første oppslaget om Norsk Stål i Adresseavisen, gikk bystyrets ledende Senterpartipolitiker ut og argumenterte for at Norsk Stål ikke måtte få utvide sin virksomhet (Adresseavisen 27.06. 2008). Hun argumenterte ut fra “miljøpakken” de rød-grønne sammen med Venstre og KrF nylig hadde vedtatt, hvor det var et *‘langsiktig mål at arealkrevende og ikke arbeidsintensiv næring må flyttes ut fra pressområder’* (ibid.). Altså en politikk etter prinsippet om rett virksomhet på rett sted. I tillegg argumenterte hun for at *‘Nyhavna burde utvikles til å bli en spennende bydel, om ikke nødvendigvis en ny Solsiden eller Aker Brygge, men til et område med både næring, kultur og boliger.’* Dette viser at Senterpartiet *aktivt* gikk inn for en omforming av Nyhavna. Solsiden, som det refereres til, ligger på Nedre Elvehavn, og utsagnet er således også en aktivisering av *‘Nedre Elvehavn’* som symbol på hva Nyhavna *ikke* skulle bli. I stedet skulle det bli et ‘spennende’ område med kultur, næring og bolig.

Hverken Rødt, SV eller Arbeiderpartiet støttet Senterparti-representanten, ei heller LO, NHO eller grunneier Trondheim Havn. Ap og SV ønsket ikke å true eksisterende arbeidsplasser (Adresseavisen 28.06. 2008). Rødt-representanten/LO-lederen argumenterte for at Norsk Stål måtte få bygge på Nyhavna fordi stål kom med båt. Å flytte Norsk Stål ut av Nyhavna ville medføre økt tungtransport og være miljøfiendtlig (Adresseavisen 27.06. 2008). Havnedirektøren argumenterte for at det ikke var noe egnet sted å flytte virksomheten til (Adresseavisen 04.07. 2008). Sekretær i Trondheim LO skrev i et leserinnlegg i Adresseavisen (17.09. 2008) at: *‘Ærlig arbeid i industri, lager, havn og transport er nødvendig, levende, spennende, mangfoldig og skapende virksomhet som livsnerve i samfunnet.’* LOs innflytelse i Trondheim, spesielt overfor de røde partiene var av de fleste

ansett som sterkt, av grunner jeg tidligere har påpekt. I leserinnlegget skrev også LO-sekretæren at han forventet

'[...] at de politiske partiene Ap, SV, Rødt, KrF, Pensjonistpartiet og Demokratene er positive til Norsk Ståls planer i tråd med løfter fagbevegelsen fikk før kommunevalget 2007 om å sikre at Nyhavna-området videreutvikles som et virksomhetsområde.'

Dette er også et viktig maktpolitisk bakteppe for å forstå de sosialistiske partienes ståsted i denne saken, så vel som deres handlinger i forbindelse med Kommuneplanens arealdel. LO-lederen påpekte i vårt intervju i 2010 at kampen om Nyhavna for lengst hadde vært tapt om det ikke var for LOs makt, noe han illustrerte med å si at *'[vi kan] mobilisere 27 faner på hvilken som helst sak.'* I denne saken stod derfor Ap, SV, Rødt, LO, NHO og Havnedirektøren tydelig forankret i *industriposisjonen* og utgjorde en *diskurskoalisjon* i så måte, meget lite påvirket av Nyhavna-Regjeringens kritisk-alternative diskurs.

På den annen side argumenterte planadministrasjonen sterkt for å avvise planene. Denne argumentasjonen var forankret i de fra før institusjonaliserte storylines om fortetting og rett virksomhet på rett sted, mer enn de nye momenter Nyhavna-Regjeringen tilførte (jf. Adresseavisen 04.07. 2008). De var således forankret i den etablerte *urbaniseringsposisjonen*. Dora AS argumenterte tidlig i mot planene til Norsk Stål, ut fra argumenter om å satse på kultur og mindre arealekstensiv virksomhet (Adresseavisen 01.07. 2008). Adresseavisen skrev en rekke leder- og kommentarartikler hvor de argumenterte mot planene. Høyre var i tvil, men endte til slutt på et nei til Norsk Stål og hevdet at å godkjenne Norsk Ståls utvidelse nå, *'ødelegger for muligheten til å se hele Nyhavna under ett, og utvikle området som en helhet.'* (Adresseavisen 03.06. 2009). Men flertallet i bystyret gikk altså inn for at Norsk Stål skulle få utvide, noe som ville være et kraftig nederlag for de som ønsket omforming – deriblant den ikke lengre aktive Nyhavna-Regjeringen. Om Norsk Stål fikk viljen sin, ville det båndlegge bruken av Nyhavna i lang tid fremover.

Selv om både *urbaniserings-* og *industridiskursene* aktiviseres i disse debattene, synes det samtidig å være noen nye momenter som ikke direkte kan føres tilbake til dem. Vi ser at enkelte aktører, slik som Adresseavisen, SP og Dora AS hadde en argumentasjon med en viss affinitet med den kritisk-alternative diskurs. Deres argumentasjon har riktignok ingen direkte referanse til Regjeringen, og de mer radikale implikasjonene av Nyhavna-Regjeringens

diskurs, *'byutvikling nedenfra'* og *'eksperimentell bydel'* samt det boligsosiale aspektet tas ikke opp. Derfor kan de ikke sies å tilslutte seg den kritisk-alternative diskursen som sådan, men de har samtidig tilført nye momenter enn hva *urbaniseringsdiskursen* har hatt, ofte symbolisert gjennom bruken av *'Nedre Elvehavn'* som en anti-tese til hva Nyhavna burde bli. Dette skal videre undersøkes, men jeg vil antyde at dette er et uttrykk for en *justering* av urbaniseringsdiskursen, en justering bestående av en viss grad av inkorporering av elementer også Regjeringen vektla i aktiveringen av "anti-Nedre-Elvehavn"-argumentasjon. Imidlertid må visse partiers endring av standpunkt forstås i lys av en annen aktør som trer inn på banen. Nemlig en arkitekt som på oppdrag fra fire bedrifter på Nyhavna skapte et visjonsdokument for en alternativ utvikling av området.

Nyhavna 2030 – Fra visjon til virkelighet: Et dokument med overbevisningskraft

Daglig og faglig leder i det Oslo-baserte arkitektfirmaet Narud-Stokke-Wiig (heretter: NSW), som opprinnelig var fra Trondheim, hadde allerede i 1998 tegnet opp visjoner for Nyhavna som en urban bydel (jf. kapittel 11). Han entret debatten om Nyhavna på folkemøtet arrangert av Trondhjem Bys Vel i mars 2007, hvor også Regjeringen deltok. Her hadde han åpenbart gjennomslagskraft: Av ti innledere ble kun han og Havnedirektøren sitert i Adresseavisen (20.03.2007). På møtet argumenterte han for at det var avleggs å tenke sektorisk: *'I moderne byplanlegging blander man næring, kultur og boliger.'* Nyhavna burde iflg ham utvikles til en bydel for havnevirksomhet, lett industri, bolig, kultur, akvarium og kontorlokaler. Videre tok han i følge Adresseavisens journalist *'[...] til orde for en bydel som ikke er polert, men som et ungdommelig område med boliger i de røffe, eksisterende fabrikk- og verkstedbygninger.'*

Umiddelbart fremstår hans argumenter å ha et tydelig slektskap med Nyhavna-Regjeringen. I mai 2007, skrev han en kronikk (Adresseavisen 24.05. 2007) hvor han fulgte opp dette. Her argumenterte han for at det var behov for en helhetlig plan og at:

'Som Trondheims alternative bydel vil den appellere til ungdommer i alle aldre. Ungdommer er kreative og bør få prege byutviklingen, slik at den gror frem også under egen påvirkning. Ikke alt trenger å være like polert. En klar og fleksibel plan vil også tåle litt røffere innslag.'

Det argumenteres med en terminologi om "alternativ bydel" preget av kreative ungdommer, og upolert og røff. Dette er Nyhavna-Regjeringens argumentasjon som denne aktøren

åpenbart i disse to settingene sluttet seg til. Arkitekten er særlig interessant fordi han året etter fikk i oppdrag fra fire selskaper med eiendommer på Nyhavna å utarbeide *'en skisse som visualiserte noen av de mulighetene Nyhavnaområdet representerte for den videre utviklingen av Trondheim.'* (Brev fra Dora AS til Trondheim kommune v/Ordfører, udatert, 2008). De fire selskapene var Dora AS, ROM Eiendom, Scanbio/Lade Teknopark og OBOS. Vi kjenner igjen Dora og Scanbio som aktører med merknader til arealplanen som hadde mange av de samme momentene som Regjeringen. Dora med vektlegging på kulturnæring og Scanbio/Lade Teknopark på teknologi og kompetansebedrifter. Selv om dette samsvarer med den utvikling Nyhavna-Regjeringen ønsket, er det viktig å påpeke at disse aktørene hadde tenkt i disse baner også uavhengig av og i forkant av Nyhavna-Regjeringen.

Skissen NSW-arkitekten utarbeidet, *"Nyhavna 2030 – fra visjon til virkelighet"*, illustrerer mange av de poeng arkitekten tidligere hadde presentert på folkemøtet og i kronikken. Her argumenteres det for å skape en mangfoldig bydel med bl.a. klimanøytrale boformer, campus og miljørettet havneaktivitet. Det argumenteres for å utvikle Europas mest spennende bydel, som *'vil preges av kultur og kunnskapsbaserte næringer i symbiose med miljø og teknologi.'* (ibid.). Videre skrives det at *'Nyhavna innehar potensialet til å kunne bli en byplansuksess i verdensklasse og målet bør være å gjøre Trondheim til en av Europas mest attraktive byer.'* (ibid.). I visjonen var det også skissert havnepark, sirkustomt, gallerier, utescener, serveringssteder, opplevelsessenter og båtbus (Adresseavisen 26.09. 2008a).

Kan dette forstås som en videreføring av ideene i Regjeringens kritisk-alternative diskurs? Det er en tydelig likhet i posisjoneringen av Nyhavna som en *mulighetenes bydel*, selv om NSWs dokument ikke bruker eksakt den terminologien. Det er også likhet i en vektlegging av kultur- og kunnskapsbasert næring, bærekraft samt vektleggingen av behovet for en helhetlig plan, offentlige rom og funksjoner. Videre posisjoneres også kombinasjonen bolig/havn/lett industri som mulig. Slik er det en rekke fellestrekk. Imidlertid er *'byutvikling nedenfra'* fraværende i alle sine elementer i dokumentet, og de mer radikale implikasjonene av *'eksperimentell signalbydel'* kan heller ikke identifiseres. Det alternative, røffe og upolerte var også mindre fremtredende her enn i arkitektens argumentasjon fra 2007. Som Byplansjefen i vårt intervju påpeker, er også NSW mer opptatt av form, bygninger og arkitektur enn Nyhavna-Regjeringen. Miljøministeren er i vårt intervju noe lunken til NSW-visjonene og beskriver det som *'statisk'*. For ham anses det således ikke som en videreføring

av Regjeringens ideer. Det må også påpekes at noen av elementene i NSW-dokumentet også samsvarer med det arkitekten utarbeidet i 1998 (jf. kapittel 11).

Oppsummert er det på den ene siden en del *diskursive affiniteter* (Hajer, 1995) mellom disse to ulike "visjonene" relatert til bærekraft, offentlig rom, bruk av eksisterende bygninger, satsning på kultur- og kunnskap. På den annen side mangler NSW-visjonene de mer radikale implikasjonene av den kritisk-alternative diskurs. Det er heller ingen direkte referanser til Regjeringen i dokumentet. At han har kjent til og en stund direkte var inspirert av Regjeringen er likevel åpenbart. Likevel er det mer adekvat å se han som en premissleverandør for *justeringen* av urbaniseringsdiskursen, slik den er diskutert tidligere, siden skissen mangler de mest radikale implikasjonene av den kritisk-alternative diskursen. Her må det også tas høyde for at kultur og bærekraft er sentralt i allment hegemoniske byutviklingsdiskurser og ikke noe Regjeringen "fant opp".

Dokumentet ble presentert for formannskapet/bygningsrådet 25. september 2008. Mottagelsen var god, bortsett fra hos Rødt som var entydig negative. Varaordføreren (SV) "innrømmet" i følge Adresseavisen (26.09. 2008a) at området nok kom til å utvikle seg i en slik retning, men at en fortsatt hadde god tid. Det samme uttalte Ap. Senterpartiets argumentasjon, slik jeg beskrev den tidligere, kan sees på bakgrunn av dette dokumentet. SP og Høyre uttalte seg positivt til visjonene. Min KrF-informant, omtalte møtet som et '*vekkelsesmøte*' (Adresseavisen 26.09. 2008b) og karakteriserte bidraget som '*et uvanlig sterkt bidrag i arbeidet mot en fornyelse av Nyhavna*' (Adresseavisen 26.09.2008a). I vårt intervju fremhevet han visjonene som en seriøs og spennende plan som påvirket ham i stor grad til å innta det standpunkt han nå har. Også han viste til at planene innebar noe annet enn '*Nedre Elvehavn*'. At SP og KrF aktiviserer argumentet om at det ikke skal bli et nytt '*Nedre Elvehavn*' er interessant. Dette var nettopp hva Regjeringen tok inn i debatten. Imidlertid var SP-representantens konkrete forslag hvordan dette kunne bli en annerledes bydel enn Solsiden/Nedre Elvehavn, nært opp til forslag i NSW-dokumentet. Dette innebærer at selv om Regjeringen synes å ha fått et vist gjennomslag med argumentet mot et nytt Nedre Elvehavn, ble de konkrete implikasjonene av dette hentet fra NSW og ikke Nyhavna-Regjeringen.

At de fleste politiske partiene uttalte seg positivt til visjonene, indikerer at NSWs argumentasjon ble funnet attraktiv og troverdig. For de sosialistiske partiene endret dette imidlertid ikke så mye, fordi de allerede hadde lovet LO å bevare Nyhavna som havne- og

virksomhetsområde, de argumenterte også i tråd med sitt tidligere standpunkt. Slik bidro heller ikke NSW-visjonene til en endret holdning på Nyhavna som sådan, eller Norsk Stål spesielt, for de røde i den rød-grønne koalisjonen. Sammen med FrP utgjorde de fortsatt et flertall for å la Norsk Stål få bygge. Bygningsrådet vedtok i juni 2009 å sende saken ut på høring, med anbefaling om at Norsk Stål fikk bygge (Adresseavisen 17.06. 2009).

15.4.4 Diskurskoalisjoner med endret maktbalanse: Ap og Trondheim Havn snur

Både LO, Rødt, SV, Ap, FrP og Trondheim Havn syntes å ha en stabil forankring i industridiskursen. Tilsammen utgjorde de en tung maktblokk som hhv. Bystyreflertallet og grunneier. Derfor virket det lite sannsynlig at Nyhavna-Regjeringens ideer om Nyhavnas utvikling og deres posisjonering av Nyhavna som et momentum skulle få gjennomslag. Det nærmeste lå i de aktørene som forfektet ideer om bærekraftig og kultur- og kunnskapsbasert byutvikling, det som kan karakteriseres som en koalisjon rundt en *justert urbaniseringsdiskurs*. Justert, fordi dette skulle bli noe “annet” enn Nedre Elvehavn, med mer vektlegging på kultur og utviklingen av en “spennende” bydel. Dette gjaldt MdG, SP, KrF, H og de fire bedriftene som stod bak NSW-bestillingen, samt Adresseavisen.

Byplanadministrasjonen argumenterte for transformasjon ut fra storylines om fortetting og rett virksomhet på rett sted. At de ikke tok opp i seg visjonene om kultur og en annerledes bydel, må forstås ut fra at de var forankret i en *fysisk planleggingspraksis*. Her var oppgaven først og fremst relatert til tilrettelegging og omforming av arealer og funksjoner. For dem var det for tidlig – kanskje heller ikke en oppgave – å komme med bud på fremtidige programmer utover sedvanlige arealkategorier som næring og bolig. Det vil i alle fall neppe falle seg naturlig for aktører forankret i en slik praksis å utarbeide forslag på konkrete programmeringer.

Dette oversiktsbilde over de ulike diskurskoalisjoner og deres maktbasis, endret seg drastisk da Trondheim Havn på slutten av 2010 foreslo at en kunne flytte hele havnen ut av Trondheim og legge til rette for fullstendig transformasjon av både Brattøra og Nyhavna. Det var imidlertid med betingelse om at havnevirksomheten kunne flyttes. Knappt en måned etter vedtok Arbeiderpartiets representantskap at partiet skulle gå aktivt inn for å transformere Nyhavna uansett. Dette til tross for at de i forkant av valget 2007 hadde lovet fagbevegelsen å bevare Nyhavna som havne- og virksomhetsområde. Slik endret maktbalansen seg fullstendig, til fordel for en transformasjon av Nyhavna. To vesentlige spørsmål må stilles: Hvorfor

snudde Trondheim Havn og Ap? Bidro dette til en åpning for at Nyhavna-Regjeringens argumenter og ideer likevel, fire år etter, kunne få et visst gjennomslag? Enten direkte eller delvis, og ad omveier, via den justerte urbaniseringsposisjonen?

Det er to momenter som kan bidra til en forståelse av disse aktørenes snuoperasjon. Det ene er arbeidet med godsterminalen og nytt logistikknutepunkt. Dette arbeidet var og er fortsatt uavklart (jf. kapittel 11). Godsterminalen lå og ligger fortsatt på Brattøra. På oppdrag fra Samferdselsdepartementet arbeidet Jernbaneverket med konseptvalgutredning for ny godsterminal/logistikk-knutepunkt. Trondheim Havn ønsket et *fullstendig integrert knutepunkt for alle transportformene, noe som effektiviserer omlasting transportformene imellom*.⁵⁵ For Trondheim Havn hadde dette vært et mål hele tiden, noe som gjorde at de ville at logistikknutepunktet måtte integrere havn, bane og vei, som et ledd i å styrke konkurransekraft for transport på jernbane og sjø.

Det andre momentet var forslaget om *Ocean Space Centre* på Nyhavna, som ble lansert i 2008 av Marintek, NTNU og SINTEF (Adresseavisen, 09.07. 2008). Ideen ble beskrevet som *'Et flytende, maritimt kunnskapssenter i verdensklasse.'* (Adresseavisen 09.07. 2008). Det handlet om å utvikle et forsknings- og utviklingsmiljø rettet mot shipping, maritim industri, energi, offshore-industri, undersjøisk gruvedrift og sjømat. Videre skulle et opplevelsessenter, kontorbygg og publikumstårn plasseres på Nyhavna. I sin lansering av forslaget uttalte Marintek at: *'For oss vil det være en fordel at området fra Lade, Nyhavna-området og Møllenberg ses som et sammenhengende belte av boliger og kunnskapsbedrifter.'* I klartekst innebar dette å flytte en del eksisterende virksomheter fra Nyhavna. En forstudie ble levert Nærings- og Handelsdepartementet i 2010. Marintek fikk også Snøhetta til å tegne skisser for dette, som Næringsminister, og Trondhjemmer, Trond Giske ønsket meget velkommen. Adresseavisen karakteriserer prosjektet som *'Giskes milliard-drøm'* (Adresseavisen, 08.02. 2010). Prosjektet ble også meget godt mottatt i de lokalpolitiske miljøene⁵⁶.

Sammen utgjorde dette de mest sannsynlige drivkreftene bak Ap og Havnens snuoperasjon. Det første signalet om dette kom i en kronikk i Adresseavisen (22.03. 2010) skrevet av en

⁵⁵ Sitat fra nettartikkel på Trondheim Havns hjemmeside: www.tih.no/nyhet/stjordan-havn-kan-bli-allsidig-friluftsomrade-674.aspx. Hentet: 19.09. 2011.

⁵⁶ I januar 2012 kom nyheten om at planene om forsknings- og opplevelsessenteret på Nyhavna ble skrinlagt, som følge av dårlige grunnforhold og fare for setningsskader. Dette endret imidlertid ikke Ordførerens (AP) syn på at Nyhavna fortsatt måtte omformes til byområde (jf. Adresseavisen, 13.01. 2012).

sentral Arbeiderparti-politiker og kommunalråd, som nå skrev at en burde legge til rette *for en utvikling på Nyhavna som gir en blandet aktivitet i området.* Dette var enda ikke offisiell AP-politikk, men det kan tolkes som en “testballong”. Her argumenteres det for at logistikkknutepunktet kan legges utenfor Trondheim og at dette ville åpne for transformasjon på Nyhavna, hvor *‘Det mest spennende forslaget så langt, er etter min mening Snøhettas forslag til framtidens marintekniske kunnskapssenter, Ocean Space Centre.’*

Da Jernbaneverket mot slutten av 2010 var i slutføringen med sin konseptvalgutredning på logistikk-knutepunkt, lanserte Trondheim Havn en egen utredning og forslaget om å flytte hele havnevirksomheten og godshåndteringen ut av Trondheim sentrum til Muruvik/Hell, noe som frigjorde arealene på Brattøra og Nyhavna for byutvikling. Samtidig hadde striden om Norsk Stål alt løst seg. Først hadde Havnen og Norsk Stål forsøkt et kompromiss med kun ti-års kontrakt, slik at det ikke skulle stå i veien for Ocean Space Centre (Adresseavisen, 17.08. 2010). I september trakk Norsk Stål planene om stålhallene (Adresseavisen 21.09. 2010), da en tiårs-kontrakt ble for kort horisont. Ordføreren (Ap) uttalte seg positivt til dette (Adresseavisen 22.09. 2010).

Dette viser med tydelighet hvilken kraft Ocean Space Centre-forslaget hadde. Havnens nye utspill må i følge Prosjektleder for KdP Nyhavna sees som et forsøk på *‘å imøtekomme det betydelige presset politisk som har kommet om at Nyhavna bør utvikles til noe annet: Det er for verdifulle arealer til å være havn.’* Han viste i vårt intervju til at spesielt Ocean Space Centre redet grunnen for transformasjon: *‘Det er såpass stort og så viktig for byen og hyllet som noe en vil ha.’* Havnens forslag må også sees i lys av at det i Jernbaneverkets konseptutvalgsutredning mest sannsynlig ville komme forslag som innebar godsterminal uten tilknytning til havn. En integrert løsning med havnetilknytning var meget viktig for Trondheim Havn. Med sitt innspill kom de Jernbaneverket i forkjøpet med et forslag som sikret en integrert løsning, samtidig som det åpnet opp for full transformasjon av både Nyhavna og Brattøra – en skikkelig gulrot i alle fall for Trondheim kommune. I tillegg sukret de gulroten med å utarbeide visualiseringer, i samarbeid med JSTArkitekter, av en potensiell byutvikling i Trondheim *‘[...]som **kun** et slikt helhetlig grep tillater.*⁵⁷ Dette var skisser for hele havneområdet som blant annet antydte potensial for 2300 nye boliger (jf. “Midt-Nordens logistikkknutepunkt – Det helhetlige grepet”. JSTA AS – Trondheim Havn). Her skal jeg

⁵⁷ Min utheving. Sitat fra nettartikkel på Trondheim Havns hjemmeside: www.tih.no/nyhet/stjordal-havn-kan-bli-allsidig-friluftsomrade-674.aspx. Hentet: 19.09. 2011.

fokusere på hva skissen sier om Nyhavna. Et av illustrasjonsbildene viser et enormt akvarium på toppen av ubåtbunkeren Dora. Selv om det er en annen programmering enn Nyhavna-Regjeringens *hengende hager*, er det en slående likhet i akvariets spektakulære utforming, der det troner oppå ubåt-bunkeren. Nyhavna døpes i visjonen til *'Nyhavna innovasjonsby'* og beskrives blant annet slik:

'Nyhavna kan utvikles til å bli et kultur- og nyskappingsområde med fokus på forskning og utvikling av nye typer arbeidsplasser. [...] Dora 1 kan få en offentlig funksjon på taket som erstatning for dagens lagerhaller, som for eksempel byens Akvarium. Ocean Space Centre vil kunne plasseres ytterst på Transittpiren, og Cirka Teater vil ligge opp til akvariet og det felles offentlige plass-/parkrommet. Med restauranter, gallerier og verksteder vil promenaden langs elva fra Nedre Elvehavn og ut piren egne seg utmerket som et møtested mellom nyskapende virksomhet og byens befolkning.'

Planene ble godt mottatt av de folkevalgte. Trondheim Havns helomvending må sees som en posisjonering ifht å få en ny havn og integrert logistikk-knutepunkt, men også i lys av det konstante presset om omforming. Norsk Ståls tilbaketrekking og den samtidige snuoperasjonen til Arbeiderpartiet kan implisere at det har vært signaler om bevegelse mellom disse aktørene. Dette er imidlertid en spekulasjon fra min side. En uke etter at Trondheim Havn presenterte sitt forslag, gikk imidlertid den tidligere nevnte kommunalråd for Arbeiderpartiet sammen med lederen i Trondheim Arbeiderpartiet ut og argumenterte for å omforme Nyhavna *'[...] til en urban bydel med boliger, butikker, kafeer og teknologi'* (Adresseavisen, 28.12. 2010). De ønsket å gå i bresjen for en ny urban utvikling på Nyhavna. Saken skulle behandles på representantskapsmøte i Arbeiderpartiet 12.01. 2011.

Utspillet fikk LO-lederen til å reagere. Adresseavisen skrev: *'En rasende LO-leder, [...], varsler full mobilisering for å skyte ned utspillet til Ap-toppene [...].'* (Adresseavisen, 29.12. 2010). Utspillet ble karakterisert som et *'gedigent løftebrudd'* fordi LO hadde *'en skriftlig garanti fra Ap om at Nyhavna skal forbli industriområde.'* Endelig truet LO-lederen Ap med at han hadde en samlet fagbevegelse i ryggen. Dette indikerer at LO søkte å bruke sin makt mot Ap, men intensiteten i LOs utspill antyder også at de kanskje opplevde denne makten som truet.

På den andre siden støttet både Høyre (Adresseavisen 29.12. 2010), Adresseavisens kommentatorer (Adresseavisen, 29.12. 2010) og Daglig leder i Dora AS (Adresseavisen 30.12. 2010) den nye tonen hos AP og Trondheim Havn. Dora AS mente begge utspillene harmonerte godt med det de selv, via NSW, presenterte i 2008. På nyåret kom også Næringsminister Giske på banen, i forkant av Aps representantskapsmøte, og støttet utspillet fra de to Arbeiderpartipolitikerne (Adresseavisen, 04.01. 2011). For ham var Ocean Space Centre et drømmeprojekt, og Marintek hadde argumentert for at det var en fordel for dette prosjektet om Nyhavna ble transformert. Det gir en forståelse av hans inntreden i den lokale debatten om Nyhavna. Det var neppe tilfeldig at det skjedde før Aps representantskapsmøte.

Fagbevegelsens mobilisering for å stoppe utspillet, som ville gi nytt bystyreflertall for rask transformasjon av Nyhavna, lyktes ikke. 12.01. 2011 ga Aps Representantskap enstemmig tilslutning til å transformere Nyhavna til et område for teknologiske bedrifter, boliger og byliv (Adresseavisen, 13.01. 2011). Ap argumenterte som Trondheim Havn for at et integrert logistikknutepunkt utenfor sentrum *‘åpner også for spennende muligheter til å skape innovasjonsbydelen Nyhavna’* (*“En bydel for fremtiden”*. Uttalelse, Representantskapet i Trondheim Arbeiderparti). Dette viser en tydelig referanse til Trondheim Havns utspill. Ap vektla kunnskap, teknologi og innovasjon, men viste også til kulturpotensialet i området. De argumenterte for at Nyhavna kunne bli bydel for nyskapende kultur. Dessuten sa uttalelsen at *‘[...] ikke minst bør muligheten for sosial boligbygging vurderes.’*

Dette skiftet hos Ap og Trondheim Havn må analyseres med to siktemål: For det første hva det konkret innebærer for utviklingen av Nyhavna og for det andre hvordan deres argumentasjon kan forstås i lys av Nyhavna-Regjeringens virke.

Det er forholdsvis bredt samsvar mellom visjonene Havnen og Ap presenterer. Begge kan forstås i sammenheng med den *justerte urbaniseringsposisjonen*, i det de ikke innebærer kun en bolig/næringsomforming, men vektlegger blanding av kultur, næring og bolig – samt en rekke attraktive offentlige programmer. Slik har de *affinitet* både til Nyhavna-Regjeringen og NSW-visjonene, selv om de i likhet med sistnevnte mangler de radikale implikasjonene av *‘byutvikling nedefra’* og *‘eksperimentell signalbydel’*. Dessuten innebar Trondheim Havns skisser i motsetning til Nyhavna-Regjeringen, at *all* havnevirksomhet og industri skulle ut. Trondheim Havn posisjonerte kombinasjonen bolig/industri som en umulighet: *‘Vi tror ikke på nye bydeler med boliger og skrapjernvirksomhet. Disse tingene kan ikke kombineres’*,

uttalte Havnedirektøren til Adresseavisen (21.12. 2010). Sett fra Nyhavna-Regjeringens posisjon, vil mangelen på kombinasjon medføre et faremoment for ‘den alternative bydelen’, både fordi det mister det “upolerte” i fysisk form og fordi det vil medføre høyere boligpriser. Selv om det som skisseres er en omforming uten de mer radikale implikasjonene av Nyhavna-Regjeringens ideer, er det en spore av det radikale i Aps forslag om sosial boligbygging. Siden Arbeiderpartiets uttalelse ikke gir noen *begrunnelse* for forslaget er det vanskelig å vurdere om det er basert på samme begrunnelser som Nyhavna-Regjeringen. Gitt det lange tidsrommet mellom Regjeringens virketid og Ap-forslaget er det vel mindre sannsynlig at dette kan føres tilbake til Regjeringen.

Betyr disse aktørenes “overgang” til den *justerte urbaniseringsposisjonen* at dennes ideer vil bli omsatt til konkret byomforming av Nyhavna? Et argument som tilsier at dette er realistisk er at Trondheim Havn er grunneier. Samtidig er det grunn til å anta at finansieringen av ny havn et annet sted, må skje gjennom salg av eksisterende havneeiendommer til markedspris, noe også Havneshjefen argumenterte for i vårt intervju i 2009, lenge før flytting (offisielt) var en del av Havnens plan. Spørsmålet er da om det samtidig kan finansiere ikke-kommersielle programmer på Nyhavna? Arbeiderpartiets uttalelse impliserer en politisk vilje til en utvikling i denne retning, noe som medfører et politisk flertall for en slik intensjon. Arbeiderpartiet ga derimot ingen signaler på hvordan de så for seg dette realisert. Visjonene til Trondheim Havn bør i denne sammenheng først og fremst forstås som uttrykk for hva som fra deres side ble ansett som *nødvendige* og *attraktive* argumenter for å sikre oppslutning om flytting og nytt integrert logistikknutepunkt. Det er ellers liten grunn for Trondheim Havn å skissere opp slike visjoner. Visjonene til Havnen og Ap er derfor ett uttrykk for at aktører som ønsket transformasjon ikke kun kunne foreslå en utvikling til mer rendyrkede boligområder, det vil si et nytt ‘Nedre Elvehavn’. Derimot måtte en ta opp i seg satsning på kultur, kunnskap, innovasjon og publikumsrettede programmer for en ‘*spennende bydel*’. Dette kan forstås som en *diskursstruktureringseffekt* hvor transformasjonsforslag for å være troverdig og attraktiv må ta opp i seg argumentasjonen tilknyttet den justerte urbaniseringsposisjonen som posisjonerte Nyhavna som en ny type bydel som ikke skulle være som ‘Nedre Elvehavn’.

15.4.5 KdP Nyhavna – planprogram med referanse og ønske om deltagelse

Samtidig med dette har planarbeidet for KdP Nyhavna startet. Dette arbeidet er i skrivende stund i slutfasen på planprogram og i startgroppen for konsekvensutredninger. Så langt har

arbeidet stort sett foregått internt i kommunen, foruten et oppstartsseminar med interesseorganisasjoner, samt høringsrunde på planprogrammet. Det er derimot en intensjon om medvirkning. Mandatet for planarbeidet sa bl.a. at det *'skal være en bred og åpen prosess hvor alle med interesser i utviklingen av området deltar. Prosessen skal ivareta behovet for en møteplass mellom berørte parter.'* (jf. Høringsutkast, Planprogram, KdP Nyhavna, s. 35).

Høringsutkastet viser til en fortsatt usikker situasjon, bl.a. som følge av uavklart logistikknutepunkt – noe som indikerer en uttesting av ulike scenarioer (jf. Høringsutkast, Planprogram, s. 35). Det indikeres at konsekvensutredningen i tillegg til et 0-alternativ (dagens situasjon) utforsker to scenarier: Alternativ 1 delvis transformasjon, og Alternativ 2 full transformasjon (ibid.). En rekke utredningstemaer er ment å tas opp: konsekvenser for natur og miljø; bylandskap, byform og arkitektur; infrastruktur og samfunnsmessige konsekvenser. Bortsett fra vurdering av utsmykningsstrategier, kunsthall og temporære kunst- og arkitekturprosjekter, gis det ingen indikasjon på utforskning av funksjoner og programmer tilsvarende forslagene fra aktører forankret i justert urbaniseringsposisjon. Det kan ha å gjøre hva som anses som naturlig å trekke opp via konsekvensutredningsinstituttet. Det indikerer derfor ikke at ideene i den justerte urbaniseringsposisjonen ikke blir sentralt. Prosjektlederen for KdP Nyhavna, viser i vårt intervju til at det også er krefter innad i kommunen som jobber for satsning på kultur på Nyhavna. Samtidig påpeker han at det er økonomiske utfordringer og ikke lett å bestemme hva slags virksomheter som skal være der, men at eksisterende kulturvirksomheter kanskje kan sees i sammenheng med en strategi på offentlig rom, uterom og tilgang til sjø. Dessuten viser høringsutkastet til planprogram til innspill som kan sees i sammenheng med den justerte urbaniseringsposisjon. Her vises det til de to innspillene fra NSW, samt Nyhavna-Regjeringens visjoner.

15.5 Agendasetter og bidragsyter til en justert urbaniseringsposisjon

Det er fortsatt uavklart hvordan fremtiden på Nyhavna vil bli. Det tok lang tid fra Nyhavna-Regjeringens virketid, til det skjedde en bevegelse i feltet til at en omforming av Nyhavna nådde nok oppslutning til å bli realisert. Like fullt gir denne gjennomgangen en mulighet til å analysere Regjeringens betydning også for utviklingen på Nyhavna: Har de hatt betydning for den prosessen som fortsatte? Hva er deres rolle ifht den justerte urbaniseringsposisjonen? Er det tegn på at de siste bevegelsene mellom de ulike posisjonene kan etablere et momentum for en ny og radikal policyendring gjennom utviklingen av Nyhavna?

Gjennomgangen viser med all tydelighet at det er vanskelig, om mulig, å forsøke å utpeke noen entydige og enkle forbindelseslinjer på enkeltaktørers innvirkning på Nyhavnas skjebne. Her er ulike prosesser, argumenter, ideer, prosjekter og hendelser som spiller inn. Situasjonen er heller ikke avklart. Det er likevel mulig å forsøke å besvare spørsmålet om hvorvidt og hvordan Nyhavna-Regjeringen hadde innflytelse konkret på Nyhavnas utvikling, samt mer vidtgående hvorvidt hendelsene etter Regjeringen indikerer et potensial for at Nyhavna kunne bli et *momentum* for et radikalt policyskifte.

Jeg vil argumentere for at det er mulig å tilslutte seg informantene som argumenterer for at Nyhavna-Regjeringen var en betydningsfull bidragsyter i å etablere et allment fokus på Nyhavna som område. Deres visjoner og argumentative form ga en engasjerende og for mange kanskje mer tilgjengelig tilgang til å forstå alternative utviklingslinjer. I seg selv en viktig betydning i og med at det gjør offentlig tilgjengelig ulike alternativer og forståelser av områdets potensial. De var således mest sannsynlig én viktig faktor for å forstå det brede engasjementet omkring Nyhavna som etter hvert kom til syne i Trondheims offentlighet.

Det er derimot lite som tyder på at prosessene etter Nyhavna-Regjeringen etablerer rom for en forståelse av Nyhavna som et momentum for et radikalt policy-skifte. Ingen aktører videreførte argumentet og ideer fra Regjeringen i sin helhet. Likefullt har gjennomgangen vist at kultur- og kunnskapssatsning har fått et relativt bredt gjennomslag hos aktører som argumenterer for transformasjon. Varaordføreren og prosjektmedlemmet i KdP Nyhavna mente at det var Nyhavna-Regjeringen som fikk kultur på dagsorden på Nyhavna. Momenter som nå synes å være allment akseptert blant transformasjonstilhengere. Det er grunn til å tro at de har hatt en rolle i dette, i og med at de tidlig fokuserte så mye på det og fikk stor mediadekning. Samtidig er det to store “men” her. En må for det første ta i betraktning at dette også i utgangspunktet inngikk i Dora AS’ ideer for området og således fikk kraft gjennom deres samarbeid med de tre andre bedriftene om å hyre NSW til å utforme skisser. Kultursatsning var således noe som kom opp fra ulike aktører, hvor Regjeringens storylines etter hvert inngikk i en bredere diskurskoalisjon. For det andre må en ta i betraktning at kultursatsning var eksisterende policy i Trondheim før Regjeringen. En må også ta høyde for at kultursatsning samsvarer med allmenne, hegemoniske byutviklingsdiskurser, og særlig ofte aktiviseres i forbindelse med sjøfrontsutvikling. Det er derfor grunn til å være varsom med å etablere en direkte linje fra Regjeringen til de andre aktørers senere tilslutning til dette, men det må kunne påpekes at Regjeringen var en bidragsyter til å sette dette på dagsorden.

'Nedre Elvehavn' som et symbol på hva Nyhavna ikke burde være har oppnådd en diskursstrukturering som de fleste aktørene som ønsker transformasjon må forholde seg til: En må argumentere for Nyhavna som en annerledes bydel enn Nedre Elvehavn. Dette kan spores tilbake til Regjeringen i det det særlig er de som setter kraft bak en slik argumentasjon. Imidlertid ble implikasjonene av dette ikke knyttet til de mer radikale aspektene ved *'byutvikling nedenfra'* og den *'eksperimentelle signalbydel'*. Dette innebærer sannsynligvis at ideen om en bydel med rom for *'undergrunnen'* og *'det alternative'* ikke lenger har kraft.

Siden Nyhavna som momentum for policy-endring trolig ikke lenger har kraft, og Nyhavna-Regjeringen heller ikke synes å ha bidratt til endringer i institusjonelle praksiser hva angår *'byutvikling nedenfra'*, kan en karakterisere Nyhavna-Regjeringen som et kritisk-alternativt initiativ som først og fremst har hatt *effekt* som aksjon for Nyhavnas utvikling. Det kritisk-alternative hadde lite eller ingen virkning, men som en aksjon for en kultur- og kunnskapsbasert bydel har Nyhavna-Regjeringen trolig spilt en rolle ved at de har vært bidragsyter til en justering av urbaniseringsposisjonen i samspill med andre aktører.

Dette kan en analysere både positivt og kritisk. Positivt kan en si at Regjeringen bidro til å sette Nyhavna på dagsorden og dessuten var en bidragsyter i å befestet en justert urbaniseringsposisjon som ønsket noe "annet" enn *'Nedre Elvehavn'*. En mer kritisk vurdering vil være følgende: Den kritisk-alternative diskursen, i den grad den gir et bidrag, avradikaliseres ved kooptering av enkeltelementer inn i en mindre radikal, ikke-*'alternativ'* diskurs, nemlig den justerte urbaniseringsdiskursen. Kultur- og kulturnæringsstrategier tas inn, men frakobles *'byutvikling nedenfra'* og *'eksperimentell signalbydel'* og mister således sin radikale kraft og ekskluderer fokuset på *'undergrunnen'* og *'det alternative'*.

Historien om Nyhavna-Regjeringens endringskapasitet får forskjellig valør i disse to fortolkningene. Ingen av dem er for så vidt "feil", men det er et ulikt grunnlag for vurderingene som gjøres. For meg er det ikke noe poeng i å ta stilling til dette, men tatt i betraktning den institusjonelle situasjonen på det tidspunkt Regjeringen ble etablert, de ressurser Regjeringen hadde og den mer avgrensede perioden de virket, kan det påpekes at det ville ha vært vanskelig å etablere mer radikale endringer. Da har de i det minste vært en – av flere – bidragsytere for at det per i dag er vanskelig å argumentere for at Nyhavna skal bli som *'Nedre Elvehavn'*. I neste kapittel analyseres nærmere hvorfor Regjeringens innflytelse ble som den ble, gjennom en kontrasterende sammenligning med Byutviklingens År.

16 ByÅr og Nyhavna-Regjeringen – en komparativ analyse

16.1 Introduksjon

Case-analysene har gitt noen konkrete forslag på hvorfor resultatet ble som de ble i de to initiativenes forsøk på å influere etablerte byplanpraksiser. I dette kapitlet vil dette utdypes gjennom en sammenlignende analyse av de to casene, informert av tidligere forskning og det teoretiske analyseapparatet. Analysen søker å etablere en forståelse for hvorvidt forskjeller og likheter mellom casene gir henholdsvis forskjellige og like utfall, og hvorfor utfallene ble som de ble. Først sammenligner jeg de to casenes innflytelse og endringskapasitet. Dette påfølges av en *redegjørelse* som rekapitulerer forskjeller og likheter i de dimensjonene som analysen er basert på, nemlig *kontekst og institusjonell situasjon* samt *argumentativ-relasjonell dynamikk*. Dette utgjør grunnlaget for en kontrasterende analyse av hvordan ulike aspekter virket inn på casenes endringskapasitet. Intensjonen er å gi en økt forståelse av resultatene i de to casene.

Som det vil fremgå, avdekker analysene at disse dimensjonene *ikke* fanger opp alle aspekter som er relevante for å forstå resultatet. I tillegg trengs en forståelse av det jeg vil karakterisere som *institusjonaliseringsdynamikk*. Hos Hajer (1995, 2009) er dette grepet gjennom konseptene diskursstrukturering og diskursinstitusjonalisering. Imidlertid fanger ikke disse konseptene opp vesentlige barrierer og utfordringer relatert til institusjonaliseringsdynamikk. Dette blir drøftet nærmere i kapitlets siste del.

16.2 Initiativenes innflytelse: Policy- og institusjonelle endringer

16.2.1 Radikale policy- og institusjonelle endringer

Hverken hva angår policy eller institusjonell endring er det i de to case-analysene identifisert *radikale* endringer. I stedet har eksisterende byplanleggingspraksiser vist seg å stå i mot grunnleggende endringer relatert til de kritisk-alternative diskursene. Dette altså til tross for at det *er* store forskjeller mellom de to casene hva angår institusjonell situasjon og argumentativ-relasjonell dynamikk. Dette betyr ikke at forskjeller i disse dimensjonene er irrelevante. Det er likheter ved de to casene som i begge tilfeller kan bidra til å forstå manglende radikal endring. Videre er det forskjell mellom casene på hvor nær de var å etablere radikal endring. ByÅr var mye nærmere enn Nyhavna-Regjeringen. Det er grunn til å anta at forskjeller i kontekst, situasjon og samhandling har en betydning her og at disse forskjellene ville fått større utslag

om ByÅr ikke hadde møtt andre barrierer de faktisk møtte. Dessuten er det forskjeller når det kommer til *inkrementelle endringer* som kan forklares pba forskjeller mellom casene.

16.2.2 Inkrementelle policy-justeringer

Det er forskjeller i de to casenes innflytelse og endringsbidrag som sådan, når *inkrementelle policy-justeringer* undersøkes. I Tromsø hadde ByÅr innflytelse gjennom å bidra til inkrementelle justeringer på policy i den nye sentrumsplanen på følgende punkt: *fra kraftig til restriktiv boligsatsning i sentrum; prioritering av nærings- og andre sentrumsfunksjoner; vektlegging av barneperspektivet; sentrum som arena og satsning på offentlige byrom*. Dette ble institusjonalisert gjennom nedfellelse i planens bestemmelser og retningslinjer og sterk vektlegging i planbeskrivelsen. ByÅr kan også ha bidratt til at planens overordnede målsetting ble mer utoverrettet. Dette er inkrementelle justeringer innenfor en fysisk-regulativ planforståelse hvor *fortettet sentrumsutvikling* står ved lag som hovedstoryline.

Nyhavna-Regjeringen skapte fokus på Nyhavna, men det er ingen indikasjoner på at etablert praksis' policy er endret som følge av initiativet. Det må understrekes at KdP for Nyhavna fortsatt er *in the making*. Fire år etter initiativet er det likevel få konkrete spor etter dem i kommunal planpraksis. Dog har Regjeringen, i samspill med andre aktører, trolig spilt en rolle ved at de bidro til å *justere* urbaniseringsdiskursen på en måte mange har sluttet seg til. Etter endret maktbalanse mellom urbaniserings- og industriposisjonen, kan de derfor ha indirekte innflytelse, gjennom diskursstruktureringen av *'Nedre Elvehavn'* som begrep på hva Nyhavna ikke skal være, samt vektleggingen av kultur- og kunnskapssatsning. Samtidig frakobles disse elementene den kritisk-alternative diskursen hvori de ble gitt en mer radikal implikasjon enn de gjør når de inkorporeres i den justerte urbaniseringsdiskursen.

Det kan slås fast at ByÅr har hatt større grad av entydig, direkte innflytelse hva angår inkrementelle policyjusteringer enn Regjeringen. Dog skal heller ikke ByÅrs innflytelse overdrives. Selv om de konkrete aspektene hvor ByÅr har influert policy er viktige nok, er det en relativt liten innflytelse om en ser det i sammenheng med alt ByÅr faktisk søkte å endre. Det må sees i sammenheng med mangelen på mer grunnleggende institusjonelle endringer som var en mulighetsbetingelse for det meste av deres policy-anbefalinger.

16.2.3 Inkrementelle institusjonelle endringer

ByÅrs åpenhets-storyline har til en viss grad hatt innflytelse på byutviklingspraksiser i Tromsø. Hva angår kommunal planpraksis, ble det etablert en *diskursstrukturering* av 'åpenhet' som medførte et visst gjennomslag i sentrumsplanen. I tillegg har den vært inspirerende for enkeltplanleggere. Dens vektlegging i sentrumsplanen kan i beste fall karakteriseres som en *svak institusjonalisering*, da det først og fremst ble en norm i planbeskrivelsen og ikke oversatt til bestemmelser, retningslinjer eller andre regler/prosedyrer. Utover dette har knapt ByÅr hatt betydning på institusjonelle aspekter ved eksisterende praksiser. Diskursstruktureringen av 'åpenhet' og 'den samarbeidende byen' fikk imidlertid en konkret effekt i politisk-administrativ handlemåte overfor Skipsverftsprosessen og gjennom at private utbyggere adopterte en minimumsfortolkning hvor det i visse tilfeller medførte at private planer og prosjekter ble presentert på et tidlig stadium. Nyhavna-Regjeringen etablerte ikke institusjonelle endringer av inkrementell karakter. Enkeltplanleggere fant inspirasjon i aspekter ved 'Byutvikling nedenfra', men det har ikke bidratt til endrede praksiser.

Selv om de to initiativene har relativt like resultat på inkrementell institusjonell endring, må det fremheves at den konkrete *innflytelsen* var sterkere for ByÅr i det de påvirket Skipsverftsprosessen, samt private aktørers handlemåter. De var dessuten mye nærmere å etablere inkrementelle institusjonelle endringer enn Nyhavna-Regjeringen, ved at 'åpenhet' ble diskursstrukturert og kanskje svakt institusjonalisert i kommunal planpraksis i sentrumsplanen. ByÅrs innflytelse var derfor større enn Nyhavna-Regjeringens, selv om *varige* institusjonelle endringer heller ikke ble resultatet i Tromsø.

16.3 Kontekst og institusjonell situasjon

16.3.1 Kontekst: geografi og plantyper

ByÅr etableres på bakgrunn av arbeidet med *sentrumsplanen*, hvor det var stor konflikt i forkant om området, som hadde betydning for alle byens innbyggere. Nyhavna-Regjeringens fokus var et havneområde, hvor det hadde vært lite debatt på *området* i forkant, men hvor den generelle debatten om transformasjon var høy. Det bodde heller ingen på selve Nyhavna. Selv om de opererte samtidig med revisjonen av kommuneplanens arealdel, var ikke Regjeringen like direkte koblet til en konkret planprosess. Det var et større rom for ByÅr å hekte seg på

etablerte, langvarige debatter om et område med stort offentlig fokus, mens Nyhavna-Regjeringen i større grad opererte i “upløyd mark” og hadde som formål å *skape* debatten og oppmerksomheten på området. ByÅrs geografiske orientering var rettet mot sentrum, selve kjernen av byen, mens Nyhavna-Regjeringens geografiske område, var av mer avgrenset karakter, selve havneområde. Dette kan ha bidratt til at debatten i Tromsø ble mer prinsipiell på byens utvikling som sådan, mens den i Trondheim var mer spesifikt knyttet til selve det avgrensede område og policy rettet mot slike områder. Ellers er den geografiske konteksten ganske lik, selv om Trondheim er en vesentlig større by enn Tromsø i innbyggertall. Begge byer var handels- og kunnskapsbaserte regionsentra i sterk vekst, styrt av rød-grønne koalisjoner.

16.3.2 Etablert praksis og institusjonell situasjon

En grovmasket skissering av etablerte byplanpraksiser i Tromsø og Trondheim indikerer at disse er konstituert av *relativt* like verdensanskuelser og forståelsesformer, i form av en vektlegging av lovforvaltning, regeldannelse og regelfølgning. Mer konkret dreier det som om forvaltningen av et nasjonalt lov-rammeverk; regler som skal utvikles for byutvikling; som så anvendes i møte med konkrete prosjekt og tiltak. Byplanleggingen i begge byer er organisert i byplanadministrasjonen basert på en fysisk plantradisjon, hvor samfunnsplanlegging, næringsutvikling og kultur er organisert i andre enheter. Dette er organisering basert på en fysisk plantradisjon, konstituert av en fysisk-regulativ planforståelse. Begge byplanpraksisenes policy var konstituert av ideer om kompakt byutvikling og fortetting. En viss *forskjell* ligger i at den fysisk-regulative diskursen var mer rendyrket i Tromsø. I Trondheim kan også mer strategiske praksiser og bredere samfunnsmessige ambisjoner spores. Trondheim hadde også en tydeligere ambisjon enn Tromsø ifht den interurbane konkurransen og satsning på kultur og kunnskap, selv om dette kanskje ikke slo veldig direkte ut i den fysiske planleggingen. I tillegg var og er Trondheims praksis mer preget av responsivitet og eksperimentering med deltagelse og medvirkning enn i Tromsø.

Det er stor forskjell på de to casene hva angår den *institusjonelle situasjon* de oppstod og virket i. ByÅr både oppstod som følge av, virket i og ytterligere befestet en institusjonell tvetydig situasjon på bakgrunn av en dislokatorisk krise for etablert planpraksis. Det var en utbredt erfaring at den etablerte måten å se å gjøre ting på, hverken var nødvendig eller ønskelig. Posisjonelle utsagn bidro til å posisjonere Byutvikling som “den skyldige” for

situasjonen. I denne situasjon etableres en kobling mellom ByÅrs initiativtagere og det politiske miljø, som reder grunnen for et kritisk-alternativt initiativ med sterk oppslutning og finansiell støtte fra det politiske miljøet. I Trondheim hadde det vært en debatt om styringspraksiser, samt konflikter mellom en urbaniserings- og en industriposisjon. Imidlertid var det på ingen måte en institusjonell tvetydig situasjon, med allmenne oppfatninger om behov for radikalt nye forståelsesformer og handlemåter. Regjeringen ble således etablert i en institusjonell normalsituasjon, attpåtil initiert av aktører utenfra. En kan karakterisere etableringen av de to initiativene som uttrykk for *nød* (ByÅr) og *lyst* (Regjeringen): I Tromsø var det en krise og et bredt erfart behov for alternativer, noe det ikke var i Trondheim⁵⁸

16.4 Argumentativ og relasjonell dynamikk

16.4.1 Kritisk-alternative diskurser og aktiviteter

ByÅrs diskurs etablerte en radikalt annerledes konseptualisering og forståelse av hva byplanlegging er, kan og bør være og hvilket potensial som lå i den offentlig initierte byutviklingen. Dette ble muliggjort av den institusjonelle situasjon, som skapte etterspørsel etter nye og alternative måter å se og gjøre ting på. Et generelt trekk ved den kritisk-alternative diskursen var at den var en relativt helhetlig og faglig basert alternativ problemløsningskonfigurasjon. Diskursens faglig-profesjonelle etos impliserte også at de folkevalgte hadde *tillit* til ByÅr-utvalget. Nyhavna-Regjeringens kritisk-alternative diskurs hadde sitt hovedtyngdepunkt i en alternativ *policy*. En alternativ konseptualisering av byplanlegging som praksis var mer implisitt. Et unntak er *'byutvikling nedenfra'* som etablerer krav om endring i retning av en mer inkluderende og mindre forvaltningsorientert praksis. Diskursen opererte i spennet mellom det amatørorienterte og det profesjonelle. Det profesjonelle aspektet kan med Groth & Corjin (2005) karakteriseres som *kvasi-profesjonelt*, da få av Regjeringsmedlemmene hadde *profesjonell* bakgrunn fra utøvende planlegging. Selv om Regjeringens samlede tekstproduksjon etablerer et relativt helhetlig alternativ, har dette et mindre "omfang" enn ByÅrs kritisk-alternative diskurs og mer vektlegging på *policy*.

Forskjellene mellom diskursene har også materielle og praksis-relaterte sider. ByÅr skrev ut sin kritikk og sitt alternativ blant annet i en forholdsvis lang rapport, mens Nyhavna-Regjeringen baserte seg på kronikker, høringsutkast og offentlige stunts. Som praksis

⁵⁸ Takk til Trine Holm for ideen om å karakterisere dette som "nød" og "lystbetont" etablering.

etablerer rapportskrivning i seg selv mer helhetlige og omfattende virkelighetsbeskrivelser og problem-løsningskonfigurasjoner, i tillegg til at det inngir en større grad av profesjonell/faglig etos. Regjeringens kronikker, høringsutkast og offentlige stunts ligger nærmere *aksjonens* praksis, der gode punchlines blir mer fremtredende enn rapportens lange resonnement. Forskjellene må også sees i lys av initiativ-medlemmenes ulike bakgrunn, samt relasjon til kommunale myndigheter og ressurser. ByÅr-utvalgets hovedmedlemmer hadde planfaglig tyngde og påkobling til planutvalget, som ga økte ressurser. Regjeringen var en svært kompetent gruppe, men manglet formell plankompetanse. De hadde også, til tross for støtte fra by:Larm, få økonomiske ressurser. De vektla dessuten like mye å etablere fokus og agendasetting på Nyhavna, som endring av praksiser som sådan. Der ByÅrs praksis var *myndighetslignende*, var Regjeringens praksis mer *aksjonslignende*.

Det er en sterk affinitet mellom Regjeringens fokus på *'byutvikling nedenfra'* og ByÅrs fokus på *'åpenhet'*. Begge initiativ omsatte disse to storylines til deltakelsesaktiviteter, hvor ulike aktører ble inkludert. *Omfanget* på dette var større i Tromsø enn i Trondheim. I Trondheim skjedde det i en mindre skala, over en kortere tidsperiode og dessuten på mindre synlige arenaer (workshops, folkemøter og seminarer, ByÅr hadde i tillegg utstilling på Rådhuset, kronikker, intervjuer og byvandring). Det er også substansielle likheter i det begge diskurser fokuserte på en mindre forvaltnings- og regelorientert planlegging, til fordel for eksperimentering, kreativitet og et bredere samfunnsperspektiv enn det fysiske (for eksempel rettet mot kultur og næring).

16.4.2 Initiativene som nettverk, kobling til andre aktører og prosjekter

ByÅr-utvalget var sammensatt av både faglige og interessebaserte medlemmer, men de mer interessebaserte medlemmene falt fra. Frafallet kan ha vært et problem for mobiliseringen av andre og bredere bymiljø rundt ByÅr, på den annen side muliggjorde det artikuleringen av en "profesjonell" diskurs, samt effektivt fremdrift og kraft i arbeidet. De tre faglige medlemmene hadde viktige relasjonelle ressurser relatert til personlige nettverk, kunnskap, arbeidskapasitet og argumentativ kapasitet. Sammen med ressursene fra Planutvalget, utgjorde dette viktige mulighetsbetingelser for den kraft og intensitet ByÅr ble gjennomført med. Til tross for å ikke være et "selvgrodd" initiativ, fungerte det interne samarbeidet i Nyhavna-Regjeringen godt, de kom raskt frem til omforente forståelser. Regjeringen hadde en særlig kompetanse på kultur- og kunnskapssektoren, samt det å skape oppmerksomhet og engasjement.

Sammenlignet med ByÅr hadde de altså i mindre grad en faglig-profesjonell kapasitet. Dog var det medlemmer med politisk erfaring og noe kunnskap om byutvikling. I tillegg hadde de relasjonelle ressurser i form av faglige ressurspersoner. Sammensetningen var avgrenset til kultur- og kunnskapsmiljøet og manglet, som ByÅr, medlemmer relatert til andre bymiljøer.

ByÅr hadde vesentlig mer ressurser i form av tid og penger enn Regjeringen, som i større grad måtte være et “fritidsprosjekt”. Selv om initiativene i kalendertid varte omtrent like lenge, ble det således lagt ned langt mer reell tid i ByÅr enn i Regjeringen. Det gjelder for begge initiativ at de i liten grad etablerte konkrete allianser til andre prosjekter eller aktører i bymiljøene, selv om ByÅr samarbeidet med Nordlys og Universitetet. Selv om de gjennom en rekke aktiviteter mobiliserte ulike aktører, var de begge til en viss grad “seg selv nok”. Like fullt oppnådde begge initiativ positiv oppmerksomhet i offentligheten gjennom aktiv bruk av media og gjennom deltakelsesaktiviteter. I Tromsø var det kun ett negativt oppslag om ByÅr, mens Adresseavisen sterkt støttet Regjeringens argumenter og ideer.

16.4.3 Argumentativ form, posisjoneringer og storylines

ByÅr hadde en argumentativ form som evnet å skape forventninger, entusiasme og anerkjennelse. Dette skjedde gjennom tre argumentative grep: For det første gjennom tvetydighet og overskridelse relatert til etablerte posisjoner. Dette bidro til oppslutning om ByÅr fra tidligere konflikтуelle posisjoner og et håp om å overskride tidligere konflikter. For det andre en argumentasjon som hadde en særlig resonans til lokal diskursiv kontekst, beskrevet gjennom “kongekrabbe”-metaforen i tidligere kapitler. I forlengelsen av dette prediket ByÅr “herlege tider” om deres alternativ ble fulgt opp. For det tredje gjennom deres viktigste storyline, ‘åpenhet’. Denne etablerte en troverdig og attraktiv løsning på tidligere praksisers problemer, og den anerkjente flere aktører som relevante bidragsytere. I tillegg hadde åpenhet *tvetydige* trekk i det den fortettet og konflaterte ulike komplekse aspekter og argumenter i ett uttrykk. ByÅr evnet også å etablere en *synekdotisk* relasjon mellom seg selv og åpenhet. Det medførte at det ByÅr var et alternativ til, fort ble forbundet med det motsatte (lukkethet) og at motstand mot ByÅr indirekte var motstand mot åpenhet.

Gitt mangelen på tvetydig institusjonell situasjon, er det grunn til å anta at Regjeringens vektlegging av en *inviterende* fremfor en *konfronterende* argumentativ strategi var fornuftig. Dette kunne bidra til påkobling på etablerte praksiser. At det likevel ikke skjedde i større grad,

må sees i lys av deres manglende ressurser til å gjøre dette, men også at de opererte i en intern spenning mellom det “ansvarlige” og det “radikale”. I likhet med ByÅr hadde også Nyhavna-Regjeringen en argumentativ form som *overskred* eksisterende posisjoner. Det var her relatert til urbaniseringsdiskursen og industridiskursen, mellom det brede og det alternative, det radikale og det etablerte. I teorien skulle dette kunne ha bidratt til en bredere mobilisering, men gjorde altså ikke det. Det indikerer at Regjeringens overskridelse ikke ble oppfattet som troverdig og attraktiv. Regjeringen skapte nye kombinasjoner i kobling mellom etablerte diskursive strukturer og nye elementer gjennom koblingen av *'byutvikling nedenfra'* og etablerte policystrategier relatert til kultur- og kunnskapssatsning. Denne koblingen er imidlertid ikke vektlagt av andre aktører. Endelig spilte Nyhavna-Regjeringens argumentative form på humor, kreativitet og utopiske elementer. Dette ga dem oppmerksomhet og mange mediaoppslag, men har ikke hatt noen særlig positiv effekt ifht endring, men det hadde derimot kanskje en negativ effekt i det enkelte aktører har oppfattet dem som useriøse.

16.4.4 Møtet med folkevalgte

Et moment hvor Nyhavna-Regjeringen og ByÅr særlig divergerer er i relasjon, samhandling med og forankring til de folkevalgte. *Relasjonen* mellom ByÅr og planutvalget var svært tett. Dette var helt vesentlig for at ByÅr i det hele tatt ble etablert og at det fikk den kapasitet og det omfang som det faktisk fikk. ByÅr var et resultat av samspillet mellom initiativtagere og de folkevalgte. Det må forstås på bakgrunn av institusjonell situasjon; at ByÅr-medlemmer evnet å argumentere på en måte som ble oppfattet troverdig og akseptabel og at Planutvalget hadde tillit til ByÅr-utvalget som faglig-profesjonelle aktører. Relasjonen medførte ressurser og legitimitet til ByÅr. I motsetning til dette hadde Regjeringen knapt kontakt med folkevalgte, noe som innebar liten politisk oppmerksomhet omkring initiativet. Selv med en “innside-aktivist” (Olsson, 2009) fikk de ikke konkret kontakt av betydning. At den rollen fungerte dårlig, må sees i sammenheng med de fastlåste, etablerte posisjonene. I tillegg vektla Regjeringen i praksis en offentlighetsorientering fremfor kobling mot det politiske miljøet.

Samhandlingen mellom ByÅr og planutvalget ble beskrevet som forholdsvis god i starten, men utvikles etter hvert til en mer tilbaketrukket, detaljorientert væremåte fra planutvalget. Posisjoneringen av ByÅr som faglig alternativ, medførte at planutvalget i mindre grad styrte eller var aktive i utforming av ByÅr, men avventet et “saksfremlegg”. Implikasjonen ble at ByÅr ble finansiert og legitimert av planutvalget, men arbeidet relativt autonomt fra politisk

styring. Nyhavna-Regjeringens manglende kontakt og samhandling med Trondheims folkevalgte indikerte også en svært autonom rolle overfor disse, men hvor det også innebar manglende inngående kjennskap til eller interesse for Regjeringen fra de folkevalgtes side.

Forankringen av ByÅrs diskurs i planutvalget bærer preg av samhandlingen. Først og fremst sentrerte planutvalget sin oppmerksomhet rundt 'åpenhet' og i mindre, og mer individuell, grad rundt de andre diskursive elementene. Det ble etablert en diskurskoalisjon mellom disse to rundt 'åpenhet', men hvor planutvalgets fortolkning av denne storyline i stor grad var avgrenset til dens *offentlighetselement*. Planutvalget var, eller ble, entydig kritisk og avvisende til ByÅrs forslag om SEBY. Nyhavna-Regjeringens ideer og alternativer ble lite forankret i politiske miljøer. Intervjuene mine synliggjør endog at enkelte sentrale folkevalgte i liten grad kjente til deres ideer. I den grad dette var kjent, fremhevet informantene deres ideer relatert til kultur og kulturnæring. Informantene var i mindre grad kjent med 'byutvikling *nedenfra*' eller andre av de mer radikale elementer og nyskapninger i den kritisk-alternative diskursen. De folkevalgte problematiserte *troverdigheten* til Regjeringens diskurser, noe som illustreres i utsagnet om at de også burde hatt en finansminister.

Forskjellene i relasjon, samhandling og forankring kan tilskrives flere momenter. For det første opererte ByÅr i en mer *flytende* situasjon gitt den institusjonelle tvetydighet, hvor etablerte posisjoner i større grad var søkende etter nye måter å se og gjøre ting på. Det ga større mulighetsrom for påkobling og at nye ideer ble oppfattet som troverdige og akseptable. Regjeringen opererte i en stabil institusjonell situasjon hvor behovet for nye alternativer ikke var bredt erfart og etablerte posisjoner var fastlåste. For det andre arbeidet ByÅr-utvalget mer aktivt overfor de folkevalgte og hadde en nærere og mer formalisert relasjon, mens Regjeringen var mer halvhjertede i sine forsøk på å påkoble seg det politiske miljøet.

16.4.5 Møtet med planadministrasjoner

Relasjon og samhandling med planadministrasjoner er et aspekt hvor Nyhavna-Regjeringen *kvalitativt* har hatt et bedre utgangspunkt enn ByÅr. Regjeringens samhandling med planadministrasjonen ble oppfattet som positiv og lærerik av begge parter. Relasjonen og samhandlingen mellom ByÅr og Byutvikling var mer problematisk og det var i mye mindre grad en form for dialog og utveksling enn i Trondheim, like fullt deltok planleggere i ByÅrs

aktiviteter og de hadde en egen sekretær fra Byutviklingsavdelingen, som riktignok ikke fikk en reell koblingsfunksjon.

Planinformantene i Trondheim opplevde Regjeringen som et friskt, kreativt og delvis inspirerende innspill, som ga rom for refleksjoner som kunne brytes mot deres egne mer forvaltningsforankrede forståelser. Samtidig hadde ikke Regjeringen ressurser til å videreføre samhandling og dialogen, slik som intensjonen var. Endelig later det til at den positive vurderingen fra planinformantenes side trekker på aspekter med mest resonans til etablerte forståelsesformer, og hvor de mer radikaliserede elementer og implikasjoner er nedtonet.

I Tromsø hadde ByÅr ressurser og kapasitet nok til å drive på intenst og utbredt. Situasjonen var også mer ustabil og tvetydig, hvor det var en reell mulighet for gjennomslag for nye måter å gjøre ting på. Imidlertid var det en type tenkning som Byutviklingsavdelingen ikke fant troverdig eller akseptabel, gitt deres vedvarende forankring i en fysisk-regulativ plandiskurs. Planinformantene i Tromsø har et ambivalent forhold til ByÅr. Forskjellen mellom casene er mest entydig på ledernivå, hvor Byutviklingssjefen i Tromsø var skeptisk, mens Byplansjefen i Trondheim var positiv. Samtidig har jeg identifisert enkeltplanleggere i Tromsø som fant enkeltelementer i den kritisk-alternative diskursen troverdig og attraktiv. Dette gjelder spesielt for 'åpenhet', igjen først og fremst dens *offentlighets-element*. Dessuten gjaldt det for enkelte konkrete policy-aspekter.

16.5 Forskjeller og likheter – implikasjoner for endringskapasitet

16.5.1 Hva forteller forskjeller og likheter i disse dimensjonene?

Denne redegjørelsen for forskjeller og likheter langs de sentrale dimensjonene etablert i kapittel tre, utgjør grunnlaget for nå å *analysere* implikasjonene av forskjeller og likheter.

Relatert til kritisk-alternative initiativers lokale kontekst, fremhevet González og Vigar (2008) en *åpen politisk mulighetsstruktur* som en viktig faktor for sivilsamfunnsinitiativets innflytelse. Som vi så var Trondheim i større grad preget av dette enn Tromsø. Riktignok var Tromsø åpen for eksterne initiativ på 1990-tallet med Spillet om Tromsø, men de har senere i liten grad utmerket seg i spørsmål om responsivitet, medvirkning og deltagelse, sammenlignet med Trondheim. Manglende medvirkning var også noe av grunnlaget for ByÅrs etablering.

Åpen mulighetsstruktur kan innebære et større endringspotensial i situasjoner uten institusjonell tvetydighet, men det er grunn til å tro at det først og fremst gjelder policyjusteringer. Dette gjenspeiles i hvordan Regjeringen ble vurdert og møtt av planadministrasjon og folkevalgte i Trondheim. Disse var åpne, men så samtidig ikke behov for grunnleggende endringer.

Hajer (2009) argumenterer for at mer radikale endringer muliggjøres av dislokasjon og institusjonell tvetydighet. Dette er også en sentral antagelse i historisk-institusjonelle og diskursteoretiske teorier (Hall, 1993; Hay, 2001; Laclau, 1990; Torfing, 2001). I mine øyne fremstår forskjellen i *institusjonell situasjon* som den mest markante og betydningsfulle forskjellen mellom de to casene. Det er fordi denne forskjellen etablerer helt ulike *mulighetsbetingelser* for de to initiativenes videre agering og således gir ulike utslag på en rekke aspekter i de andre dimensjonene. Dislokasjonen og påfølgende institusjonell tvetydighet i Tromsø var det som i utgangspunktet muliggjorde ByÅr som et kritisk-alternativt initiativ i tett allianse med planutvalget. Det skapte også et større rom for alternative diskurser i det *flere* aktører opplevde behov for alternativer. Et slikt behov var i mye mindre grad erfart av ulike aktører i Trondheim. Derfor kan det være at Regjeringens mest kritiske og konfronterende argumentasjon ble noe "hul" i en institusjonell stabil situasjon. Det var i alle fall ingen andre aktører som heftet seg på den. Den ble også nedtonet av Regjeringen selv, som istedet vektla en *inviterende* argumentativ form. At aktører forankret i etablert praksis beskrev Regjeringen som et "artig" og "spennende" initiativ, tyder på at de aldri ble oppfattet som truende for eksisterende praksis. Det var i større grad tilfelle i Tromsø, hvor ByÅr ble oppfattet som et forsøk på å '*bombe hovedkvarteret utenfra*'.

Den institusjonelle tvetydighet i Tromsø etablerte således de mulighetsbetingelser som var nødvendig for den faktiske innflytelse og endringskapasitet ByÅr hadde. Det er dermed et bidrag til å forstå *forskjellen* i innflytelse og endringskapasitet. Imidlertid viser også analysen av ByÅr at tilstedeværelse av dislokasjon og institusjonell endring i seg selv ikke er nok til å etablere endring. Her kan det være nødvendig med ett forbehold: Kan hende var ikke dislokasjonen kraftig eller bred nok? Analysen viste at den var bred. Den hadde fotfeste i en større offentlighet og langt inn i politiske miljøer, som erfarte et behov for alternativer. Dislokasjon og institusjonell tvetydighet er derfor ikke i seg selv tilstrekkelig for at etablerte praksiser radikalt endres, selv om de trues. Samtidig kan det slås fast at den institusjonelle situasjon og aktørers håndtering i og av den, var en mulighetsbetingelse for ByÅrs etablering,

deres aktiviteter og diskursutvikling. Det er derfor ett viktig, men ikke tilstrekkelig, moment for å forstå den innflytelse ByÅr oppnådde. Tilsvarende er det et viktig moment for å forstå Regjeringens manglende endringskapasitet.

De to kritisk-alternative diskurser *varierer* i grad av omfang, helhet og profesjonalitet. Både Groth & Corjin (2005) og Wekerle (2004) argumenterer for at sivilsamfunnsinitiativ må ha *kompetanse og kunnskap* om formell planlegging, forstå dets vokabular og evne å *spille på det*, for å oppnå endring. På dette moment er det derfor trolig at ByÅrs diskurs hadde større endringspotensial på policy- og institusjonell endring enn Nyhavna-Regjeringens. Den mer helhetlige, faglige tilnærmingen sammenkoblet med konkrete institusjonaliseringsoppskrifter, er grunnen til dette. Deres faglige etos innga tillit og medførte således lettere troverdighet og akseptabilitet. Diskursen kunne også lettere kobles til konkrete institusjonelle endringer ved at den hadde en “institusjonaliseringsoppskrift”. Nyhavna-Regjeringens diskurs opererte i en spenning mellom amatørskap og profesjonalitet, og enkelte av dets medlemmer var bekymret for at en for “profesjonalisert” argumentasjon og holdning ville medføre kooptering eller at initiativet lettere kunne “tas” på feil. Denne bekymring underbygges for så vidt også av forskningen til González & Vigar (2008) og Wekerle (op.cit.). Det må også tas med i betraktning at Trondheim kommune hadde en *responsiv* holdning til aksjoner, et moment som kan motstride dette kravet om faglighet. Imidlertid er aksjoners formål relatert til *sak*, ikke policy- og institusjonell endring. Regjeringens krav ble også av mange oppfattet som *saks*krav. Således “mistet” en av syne de radikale policy- og institusjonelle endringskrav. I Tromsø derimot, erfarte ulike aktører ByÅr-diskursen som krav om radikale policy- og institusjonell endring.

De to kritisk-alternative initiativene hadde til *felles* at de etablerte deltagelsesaktiviteter gjennom omsetting av hhv. *‘byutvikling nedenfra’* og *‘åpenhet’* til praksis. Appadurai (2001) og Wekerle (2004) har argumentert for at initiativers uformelle praksiser kan skape presedens for formelle praksiser, ved at de *viser* at alternative måter å gjøre ting er mulig. Norval (2006) gir argumenterer for at deltagelsespraksiser slik som ByÅr og Regjeringen etablerte, kan bidra til nye identifiseringer og subjektposisjoner, ved at aktører som tidligere ikke var inkludert, ser at også de kan delta i byutviklingsprosesser. Således øker alternativenes attraktivitet (Hajer, 1995) og potensielt mobiliseringen rundt dem. At *‘åpenhet’* fikk den kraft den fikk i Tromsø, og en viss innflytelse, kan delvis føres tilbake til disse poengene. Det skapte

oppslutning og synliggjorde at det var *mulig* å etablere mer åpne planprosesser. Konkretiseringen og synliggjøringen skapte i seg selv økt oppmerksomhet og fokus.

Det store spørsmålet er derfor hvorfor ikke *'byutvikling nedefra'* fikk et like sterkt momentum i Trondheim til tross for at det der også ble omsatt til praksis av Regjeringen? Denne storyline ble jo i liten grad vektlagt av kommunale informanter og skapte heller ikke noe folkekrav om deltagelse, slik diskursstruktureringen av *'åpenhet'* på sett og vis etablerte i Tromsø. Ett moment er at omsetningen av *'byutvikling nedefra'* skjedde i en mye mindre skala, over en kortere tidsperiode og på mindre synlige arenaer, enn hva tilfellet var for *'åpenhet'*. Dette må igjen sees som utslag av den store ressursforskjellen mellom de to initiativene i form av finansielle midler. Regjeringens konkrete oversettelse var også av en mer tradisjonell karakter (folkemøter og seminarer) enn ByÅrs (byvandring, seminar, "bøker" og utstilling), det kan ha gitt mindre oppmerksomhet. Videre var det større deltagelse i ByÅrs aktiviteter enn i Regjeringens. Dessuten må det sees i sammenheng med at etablert praksis i utgangspunktet var mindre responsiv i Tromsø enn i Trondheim. Det kan derfor ha vært et større allment erkjent behov for ideer relatert til mer inkludering og deltagelse der. Så har *'Byutvikling nedefra'* mer radikale implikasjoner enn *'åpenhet'*, i det sistnevnte i større grad kan inkorporeres i myndighetsbasert planlegging, mens førstnevnte i tillegg impliserer en ikke-formell innfallsvinkel. Endelig må det sees i lys av forskjellene i institusjonell situasjon, hvor etterspørselen etter nye måter å gjøre ting på, var større i Tromsø enn i Trondheim.

Et *fellestrekk* ved de to initiativene var at de til tross for mye oppmerksomhet og lovord, i liten grad koblet seg sammen med andre praksiser og aktører i bysamfunnet. Dette kunne bidratt til økt press mot etablerte praksiser og en videreføring av de kritisk-alternative ideene fra andre aktører etter initiativenes nedleggelse. Dette er en svakhet hva angår endringspotensial for begge initiativ (González & Vigar, 2008; Hillier, 2002b). Til tross for dette var det like fullt en relativt stor oppslutning om ByÅr i Tromsø i offentligheten og blant ulike aktører som Næringsforeningen, Tvibit med flere. Dessuten oppnådde man en situasjon hvor kritikk mot ByÅr underveis var fraværende i offentligheten. I Trondheim var den offentlige tilslutningen mer begrenset selv om Adresseavisen og NSW-arkitekten i sin tidlige argumentasjon tok opp tråden. Dette må ses i lys av både relasjonell og argumentativ dynamikk: Relasjonelt mobiliserte ByÅr flere aktører til å delta i offentligheten enn Nyhavna-Regjeringen. Argumentativt medførte sannsynligvis forskjellene i institusjonell situasjon til at ByÅrs overskridende og tvetydige argumentasjon hadde større effekt enn hva Nyhavna-

Regjeringens hadde. Selv om Regjeringen hadde resonans til etablerte ideer relatert til kultur, kunnskap og kreativitet, maktet de i mindre grad å posisjonere behovet for radikalt nye løsninger for realisering av ideene. Det evnet “kongekrabbe”-aspektet hos ByÅr i større grad.

Nyhavna-Regjeringen og ByÅr divergerte spesielt i relasjon, samhandling og forankring til de *folkevalgte*. Tidligere forskning fremhever relasjonell kobling og oppslutning fra aktører med allokativ og regulativ makt, som svært vesentlig for endring. Derfor er dette et viktig moment (González & Healey, 2005; González & Vigar, 2008; Wekerle, 2004). ByÅrs samhandling med planutvalget skulle i utgangspunktet være en styrke for institusjonaliseringen av den kritisk-alternative diskurs. Spesielt gjelder dette ‘*åpenhet*’, i alle fall dets interne *offentlighetselement*, som fikk stor oppslutning her. På den annen side er det noen kritiske aspekter i samhandlingen med planutvalget, som kan bidra til forståelse for manglende radikale endringer. For det første at de andre elementene i diskursen i mindre grad fikk så entydig oppslutning, eller mer korrekt: oppmerksomhet. For det andre at de folkevalgte entydig avviste SEBY-forslaget, som kunne sikret en institusjonalisering. Uten SEBY stod de folkevalgte uten klare anbefalinger på hvordan en institusjonalisering av sentrale ideer og konsepter kunne foregå.

For Regjeringen er den manglende samhandling med de folkevalgte et vesentlig aspekt for å forstå manglende endringer. Disse hadde liten kjennskap til Regjeringen, fant elementer i deres alternativ lite troverdig og opprettholdt i stedet eksisterende posisjoner. Gitt mangelen på dislokatoriske erfaringer og institusjonell tvetydighet, skulle det også mye til å kunne endre eksisterende posisjoner. I den grad de folkevalgte fant Regjeringens ideer positive, slik som ideene om kultur og kreativitet, var dette innenfor rammen av etablerte forståelsesformer, noe som medførte at de radikale implikasjonene av den kritisk-alternative diskursen mer eller mindre falt ut. Mye tyder derfor på at det største “problemet” for Regjeringen lå allerede før deres etablering: Mangelen på dislokasjon og tvetydighet skapte vanskelige mulighetsbetingelser i utgangspunktet. For ByÅr kommer problemene senere, i ageringen i den institusjonelt tvetydige situasjon. Mangel på påkobling til andre prosjekter, samt at det først og fremst var ‘*åpenhet*’ som ble forankret i planutvalget og at planutvalget avviste SEBY, synliggjør de første vesentlige kritiske barrierer for ByÅr.

Når det kommer til samhandling og forankring hos *planadministrasjonen* ser vi også forskjeller mellom ByÅr og Nyhavna-Regjeringen, men med motsatt fortegn enn det vi så i

forhold til de folkevalgte. Dette skulle i utgangspunktet borget for at Regjeringen hadde mer innflytelse og forankring i planadministrasjon enn hva ByÅr har hatt. Forskjellene i relasjon til planadministrasjon må forstås på bakgrunn av ulike aspekter. Igjen begynner det med forskjell i institusjonell kontekst og situasjon: ByÅr ble etablert som følge av en bredt erfart dislokasjon og mistillit til Byutvikling. Dette medførte i utgangspunktet en problematisk relasjon. Regjeringen opererte i en institusjonell stabil situasjon hvor eksisterende forståelsesformer og handlemåter ikke var truet. I tillegg var Regjeringens argumentative form *inviterende*, der ByÅr ble opplevet å ha en mer *konfronterende* stil henimot planadministrasjonen. Til sammen medførte dette at Regjeringen neppe ble oppfattet som en trussel, mens ByÅr var det. Kombinert med den responsivitet som var institusjonalisert i Trondheims byplanpraksiser, kan vi da forstå den større grad av nysgjerrighet og åpenhet henimot Regjeringen. Imidlertid er forskjellene på innflytelse og forankring i planadministrasjonene små mellom casene. Paradoksalt nok er det i Tromsø og ikke i Trondheim at planadministrasjonsinformanter kan peke på *konkrete* aspekter hvor initiativet har inspirert og influert deres arbeid.

Hvordan endte disse forskjellene relatert til planadministrasjon med et forholdsvis likt resultat? Et åpenbart moment er at selv om samhandlingen mellom Regjering og planadministrasjon var positiv, var den samtidig svært *avgrenset*. Til tross for et ambivalent forhold mellom ByÅr og Byutvikling, måtte planadministrasjonen over lengre tidsrom og i større grad enn i Trondheim forholde seg til initiativet. Slik har refleksjoner og inspirasjon seget inn hos enkeltindivid på det administrative nivået. Imidlertid er det et *fellestrekk* at de to initiativene i liten grad slo inn i etablerte praksiser og diskurser i planadministrasjon, hvis forståelsesformer og praksiser vedvarte til tross for initiativene. Dette er kritiske barrierer for deres endringskapasitet.

16.5.2 Gir dimensjonene forståelse for endringskapasitet?

Jeg har så langt sammenlignet og diskutert forskjeller og likheter relatert til kontekst, institusjonell situasjon og argumentativ-relasjonell dynamikk. Har jeg med dette kunnet etablere en bedre forståelse for *resultatet* i de to casene? Forskjellen på resultatet i de to casene kan tilskrives forskjeller i institusjonell situasjon og argumentativ-relasjonell dynamikk. Jeg vil her argumentere for at forskjellen i institusjonell situasjon var

utslagsgivende fordi den i Tromsø åpnet opp for at alternative diskurser kunne oppleves som troverdig, nødvendig og attraktiv. Normalsituasjonen i Trondheim gjorde dette vanskeligere.

Dette får så videre konsekvenser i det ByÅr oppstod i nært samarbeid mellom utenfra-aktører og kommunens planutvalg, hvor sistnevnte er en institusjonell arena med stor allokativ og regulativ makt. Dette medførte ressurser og legitimitet til det kritisk-alternative initiativ som gjorde at de kunne legge ned mer tid og ressurser i sitt arbeid, samt forankre det i politiske miljøer. Der ByÅr nærmest ble et fulltidsprosjekt, var Nyhavna-Regjeringen derimot et fritidsprosjekt med færre ressurser. Dermed fikk ByÅr også større rom for sine aktiviteter enn Regjeringen, noe som medførte mer omfangsrrike, synlige og mobiliserende aktiviteter enn Regjeringen. Forskjellen i institusjonell situasjon medførte også at den overskridende og tvetydige argumentasjon som kjennetegnet begge cases, fikk større effekt i Tromsø enn i Trondheim. Det har også en sterk innvirkning på at Regjeringen ikke evnet å etablere behov for radikalt nye løsninger for å realisere kreativitets- kultur- og kunnskapspotensialet.

Regjeringens manglende kobling til politiske miljøer bidrar videre til en forståelse av deres manglende innflytelse. Selv om samhandlingen med planadministrasjonen var god, skjedde den i en institusjonell normalsituasjon som var prisgitt den åpne politiske mulighetsstrukturen. Der ByÅr ble posisjonert som et faglig alternativ, ble Nyhavna-Regjeringen implisitt posisjonert som en *aksjon* og formålet forstått som sakspåvirkning (mer kultur og mangfold på Nyhavna). Dermed minsket rommet for policy- og institusjonell endring. Videre var Regjeringens virketid for kort til at samhandling med planadministrasjonen etablerte reell forankring og innflytelse. ByÅrs kobling til planutvalget ga i tillegg til ressurser også en sterk oppslutning om deres arbeid, men kanskje først og fremst rundt '*åpenheten*' og der igjen dens offentlighetselement. Mye tyder på at aktivitetene til ByÅr i så måte var viktig og nettopp hadde den presedens-effekt enkelte forskere beskriver. Imidlertid kan det ha vært en svakhet i det ved at det medførte mindre fokus og oppmerksomhet på de aspekter som ikke kunne konkretiseres i slike aktiviteter. Selv om ByÅr-Byutvikling var en ambivalent relasjon, har de altså like fullt influert til endring av policy, samt etablert inspirasjon på '*åpenhet*'.

Mangelen på mer grunnleggende endring i Tromsø må forstås på bakgrunn av at en ikke evnet å influere og slå inn i Byutviklingsavdelingens fysiske-regulative planforståelse, som til tross for dislokasjon og institusjonell tvetydighet viste seg å være bestandig. Det impliserer at dislokasjonen neppe rystet så kraftig i Byutvikling. Det underbygges av Byutviklingssjefens

posisjonering av situasjonen som oppstod rundt ByÅr: Han søkte å normalisere situasjonen (“kompromiss ikke uvanlig”) og posisjonere “skylden” for situasjonen hos de folkevalgte i stedet for hos seg selv (“uklar kritikk, skiftende bestillinger”). En slik posisjonering innbefatter ikke en forståelse av at egen virkelighetsforståelse ikke lenger var adekvat. Dermed ble ByÅrs alternativ ikke ansett som troverdig (urealistisk) eller akseptabelt.

Case-utvelgelsen var basert på forskjell i relasjon mellom initiativ og kommunal planpraksis i de to casene. At dette har hatt en effekt er det neppe tvil om. Dette gjelder først og fremst den diametrale motsatte relasjon de to initiativene hadde til de folkevalgte. Her synes ByÅrs tette relasjon å ha vært en større fordel enn Nyhavna-Regjeringens autonomi og fravær av relasjon. Imidlertid kan ikke forskjellene i resultat forstås avgrenset og isolert til dette aspektet. De ulike dimensjonene henger tett sammen og påvirker hverandre gjensidig. En kan for eksempel ikke forstå relasjonen til de folkevalgte foruten i sammenheng med institusjonell situasjon, på samme måte som faktisk endring ikke kan forstås foruten forskjeller i diskurs. Om kun ett aspekt skal trekkes frem, mener jeg altså at *institusjonell situasjon* nesten er det viktigste, jevnfør diskusjonen over. Samtidig er heller ikke institusjonell situasjon i seg selv endringsskapende. Selv med dislokasjoner er endring avhengig av aktørers agering i disse situasjonene. Det viser Tromsø-caset med all tydelighet.

I forlengelsen av det er det svært viktig å huske at til tross for at ByÅr har hatt større innflytelse og bidratt til mer endring enn Nyhavna-Regjeringen, er ikke forskjellene enormt store. Ingen av dem har etablert radikale endringer og selv de inkrementelle endringene ByÅr etablerte var relativt sett avgrensede. Dette er interessant fordi denne gjennomgangen har vist at ByÅr hadde bedre forutsetninger enn Nyhavna-Regjeringen. Således viser det hvor vanskelig det er å endre etablerte praksiser. Spørsmålet er om disse dimensjonene som er gjennomgått her gir *god nok* forståelse for manglende endring i Tromsø? Det er en rekke aspekter som ikke fremkommer gjennom disse dimensjonene, som er viktige for å forstå hvorfor ikke ByÅr fikk til mer, til tross for oppslutning i planutvalg og offentlighet. Dette er aspekter som også kan utdype forståelsen av det som skjedde i Trondheim. Det impliserer at det er en blindsoner i disse dimensjonene, basert på den argumentative diskursanalysen. Denne blindsonen kan karakteriseres som *institusjonell dynamikk*. Det mangler en teoretisering av situasjoner hvor diskursstrukturering som også omfatter aktører med institusjonell makt, ikke medfører diskursinstitusjonalisering. I tillegg er det også mer generelle aspekter relatert til

institusjonaliseringsdynamikk som ikke fremkommer her. Jeg skal identifisere slike aspekter nå, som både etablerer en økt forståelse av casene, men som også kan informere teorien.

16.6 Institusjonell dynamikk – en vesentlig dimensjon for endringspotensial

16.6.1 Institusjonell dynamikk – en introduksjon

Det er altså aspekter ved institusjonell dynamikk som kan bidra til å forstå initiativenes, og særlig ByÅrs, manglende endringskapasitet. I bunn og grunn dreier dette seg om å etablere en forståelse av hvorfor etablerte planpraksiser viser seg å være så bestandige, til tross for at det også hos aktører og i arenaer med makt er oppslutning om kritisk-alternative ideer. Således dreier det seg særlig om å undersøke dynamikken i prosessen som foregår i *overgangen* mellom diskursstrukturering og diskursinstitusjonalisering, men også generelle trekk ved etablerte praksiser som sådan som er barrierer for endring. I det videre skal jeg undersøke noen slike aspekter. Noen av disse aspektene har kommet frem på bakgrunn av case-analysene, mens andre aspekter ikke direkte fremkommer av case-analysen, men er hypoteser basert på mer allmenne antagelser, som jeg mener det er relevant å undersøke i så måte. For det første er det et *diskursivt aspekt* som etter inspirasjon fra Foucault her karakteriseres som *diskursens taktiske polyvalens*. For det andre er det et *temporalt* aspekt. Begge case-analysene viser, på ulike måter, hvor viktig *tid* og *timing* er for endringskapasitet. Dette kan kort oppsummeres i utsagnet *tiden, ideer og folk går, institusjoner består*. For det tredje er det aspekter relatert til *ressursallokering, organisasjon og institusjonell skala*.

16.6.2 Diskursens taktiske polyvalens: fra strukturering til institusjonalisering

Det er visse likheter i hvordan storylines og diskursive elementer hos de kritisk-alternative initiativene støttes av og tas i bruk av andre aktører. Dette er relatert til Hajers antagelse om at storylines tvetydighet og etableringen av nye kombinasjoner innenfor etablerte diskursive strukturer kan gi økt endringskraft (Hajer 1995, s. 57). Case-analysene foreslår at dette er *riktig* når det kommer til evnen til å etablere diskurskoalisjoner og diskursstrukturering, men at dette er mer *tvetydig* når det kommer til diskursinstitusjonalisering. Dette kan underbygges gjennom en sammenligning av aktørers aktivisering av de, iht. innflytelse, mest vellykkede storylines hos initiativene, altså *‘Åpenhet’* i Tromsø og *‘Nedre Elvehavn’* som symbol på hva Nyhavna *ikke* skulle være i Trondheim.

Ut fra Hagers (1995) diskusjon av storylines, skulle 'åpenhet' være en spesielt effektiv sådan. Vi har også sett at mange tilsluttet seg til den, noe som kan forklares for det første på bakgrunn av dens *tvetydighet*, for det andre dens *resonans* til institusjonaliserte plandiskurser, for det tredje synliggjøringen gjennom aktiviteter og for det fjerde at ByÅr-utvalget evnet å å etablere en synekdotisk relasjon mellom seg selv og 'åpenhet', samtidig som dens lingvistiske motsetning, lukkethet, således kunne karakterisere ByÅrs motstandere. Slik *har* 'åpenhet' fungert særdeles vellykket i den *argumentativ-relasjonelle dynamikk*. Samtidig avdekket case-analysen at denne tilslutningen var basert på ulike fortolkninger av 'åpenhet'. De folkevalgte og enkeltplanleggerne som tilsluttet seg denne storyline, hadde en fortolkning som i stor grad var basert på dens *offentlighetsselement*. Det skulle implisere at om disse aktørene hadde evnet å institusjonalisere 'åpenhet', så ville det vært i avgrenset betydning. Imidlertid er konklusjonen at selv ikke dette ble institusjonalisert, om en ser bort fra den avgrensede episoden "Åpen Runde" på Skipsverftet, hvorfor kommer jeg tilbake til.

Diskursstruktureringen av 'åpenhet' omfavnet også *private utbyggere*, som aktiviserte 'åpenhet' relatert til sine prosjekter. Utbyggernes aktivisering og påfølgende handlinger var i beste fall uttrykk for en minimumsversjon av ByÅrs 'åpenhet', i verste fall en markedsføringsstrategi som må sies å *pervertere* storylinens betydning i den kritisk-alternative diskursen. Storylinen aktiviseres således på en annerledes måte enn i den kritisk-alternative diskurs. De private utbyggers aktivisering av 'åpenhet' kan også ha hatt reelle konsekvenser for den manglende politiske oppfølging av institusjonaliseringen av denne storyline. Det kommer frem i hvordan flere folkevalgte i våre intervju argumenterte for at det nå *hadde blitt mer åpenhet* i Tromsø, med henvisning til de enkeltutbyggere som hadde aktivisert denne storyline. Når folkevalgte mener at *åpenheten* er innført, ville det ikke være noen grunn for dem til å ytterligere arbeide for en *institusjonalisering* av dette.

Endelig aktiviserte ByÅr-skeptikere 'åpenhet' i en immanent kritikk av ByÅr, hvor denne storyline ble satt i en weberiansk, representativ-byråkratisk ramme. Slik kunne også Byutviklingssjefen aktivisere åpenhet som ideal. I så måte er det et spørsmål om 'åpenhet' rett og slett var *for* tvetydig. Presumptivt var det en bred konsensus om åpenhet som ideal og imperativ for planlegging. Som konsensus betraktet må det sees som den typen Mouffe (2000, s. 103) kaller en '*conflictual consensus*'. Det vil si enighet om et prinsipp, men hvor enigheten eksisterer kun på bakgrunn av forskjellige og motstridende fortolkninger av prinsippet. Dette innebærer konflikt over termens mening og implementering (ibid., s. 102). En kritisk barriere

for endring var at denne konflikten over åpenhetens betydning, i neksuset mellom ByÅr, folkevalgte og utbyggere, ikke ble synliggjort før etter ByÅrs avslutning, hvorpå institusjonaliseringsarbeidet ideelt skulle igangsettes. Da var ByÅr ikke lengre på banen for å eventuelt “korrigere” eller kjempe mot andre, motstridende, fortolkninger.

En tilsvarende mekanisme kan sees i avhandlingens andre case. Nyhavna-Regjeringen var en bidragsyter til etableringen av en *justert urbaniseringsdiskurs* gjennom at ‘*Nedre Elvehavn*’ ble diskursstrukturert som et symbol på hva Nyhavna ikke skulle være. Samt gjennom å være en bidragsyter i å sette fokus på kultur- og kulturnæringsssatsning og boligbygging på Nyhavna. Dette følges opp av NSW, KrF, SP, senere Trondheim Havn og Arbeiderpartiet, som alle argumenterte ut fra ideen om en ‘*spennende bydel*’ som skulle være noe annet enn ‘*Nedre Elvehavn*’. Imidlertid ble dette samtidig frakoblet de radikale og “alternative” elementene i den kritisk-alternative diskurs. Således var *konsekvensen* av utsagnet om Nyhavna som noe annet enn Nedre Elvehavn, annerledes hos disse enn hos Regjeringen. De radikale implikasjonene – rommet for det uforutsigbare, det alternative og utvikling nedenfra – forsvant. Selv om dette betyr at Nyhavna-Regjeringen har satt sine spor og kanskje hatt en betydning for å unngå et rent boligområde, kan en se det som en avradikaliserende kooptering av enkeltelementer fra kritisk-alternativ diskurs til mindre radikale forståelsesrammer.

Det er således anskueliggjort en likhet mellom de to casene i hvordan storylines og diskursive elementer gis en annen betydning og settes i en annen sammenheng hos ulike aktører, enn hva de gjør i de kritisk-alternative diskursene. Case-analysene synliggjør at storylines’ tvetydighet og den ustabile mening i diskursive element, kan være en barriere for policy- og institusjonell endring basert på *den kritisk-alternative fiksering* av elementene. Når Hajer (1995) diskuterer storylines tvetydighet og endringspotensial, baserer han seg på Foucaults begrep om diskursens *taktiske polyvalens*. Foucault (1995, s. 112) beskriver dette slik:

‘[...] man må betrakte diskursen som en rekke av diskontinuerlige segmenter som verken har en ensartet eller stabil taktisk funksjon. [...] man må forestille seg diskursen som et mangfold av diskursive elementer som kan virke innenfor forskjellige strategier’

Foucaults beskrivelse tydeliggjør like mye mitt poeng. Sitatet understreker hvordan ulike storylines og elementer i en kritisk-alternativ diskurs kan virke innenfor forskjellige strategier,

også de som står i motsetning til de kritisk-alternative strategier og formål. I overgangen fra diskursstrukturering til diskursinstitusjonalisering utgjør dette en kritisk barriere for endring.

Imidlertid er ikke dette noe kritisk-alternative initiativ kan “kontrollere” eller “håndtere” gjennom å forsøke å etablere ikke-tvetydige diskursive elementer og storylines. Det er fordi alle storylines og diskursive elementers mening grunnleggende sett er tvetydige, og deres taktiske funksjon ustabil og uensartet. Således kan de få ulik mening i ulike sammenhenger, strategier og praksiser (Carstensen, 2011; Foucault, 1995; Laclau & Mouffe, 1985). Imidlertid må man anta at kritisk-alternative initiativ selv kan komme på banen å korrigere eller motkjempe aktiviseringen av deres elementer i praksiser hvor den mening initiativene har gitt elementene forringes, avgrenses eller perverteres. Her kommer *temporalitet* inn som et aspekt for endringskapasitet: På det tidspunktet hvor det konfliktfylte i konsensusen om åpenhet og anti-Nedre Elvehavn, synliggjøres, var begge initiativ avsluttet. De forlater den offentlige diskusjonen etter ett års virketid og “overlater” sine ideer, konsepter og storylines til andre aktører og strategier. Således er barrieren som ligger i diskursens taktiske polyvalens, tett relatert til en *temporal* barriere: Kritisk-alternative diskurser går, andre institusjoner og praksiser består. Allment foreslår en slik konklusjon at kritisk-alternative initiativer er nødt til å ha en lengre varighet enn disse to hadde, for å kunne delta i en situasjon hvor det *konfliktuelle* i tilsynelatende konsensuser om kritisk-alternative ideer, åpenbares. Slike konflikter åpenbares i situasjoner hvor elementer skal oversettes til konkrete handlinger.

16.6.3 Temporalitet 1: Tiden og folk går, institusjoner består

Med konseptene dislokasjon og institusjonell tvetydighet gis endringskapasitet en temporal dimensjon, fordi det kan forstås sekvensielt: *stabilitet* → *dislokasjon* → *tvetydighet* → *endring* (Denne temporale dimensjon er grundig diskutert av historiske institusjonalister, jf. Hall, 1993; Hay, 1999; Kus, 2006; Torfing, 2001). *Tid* kan imidlertid også undersøkes i et mikroperspektiv. Da er det tale om hvordan tid spiller inn i aktørers interaksjon og agering både i situasjon med institusjonell tvetydighet (ByÅr) og institusjonell stabilitet (Nyhavna-Regjeringen). Dette poenget er allerede illustrert i diskusjonen av diskursens taktiske polyvalens, men det er også andre mer generelle aspekter ved tid som aspekt.

I Trondheim uttalte nåværende prosjektleder i vårt intervju at det var vanskelig å forholde seg til Nyhavna-Regjeringen og deres ideer per i dag, da de ikke lengre var et virkende initiativ. I

Tromsø ble oppfølgingen av ByÅrs ideer “utsatt” til sentrumsplanen var ferdigstilt hvor det i utgangspunktet var meningen at en skulle følge opp RDA-søknaden, noe som ikke skjedde. Hvorpå det heller ikke lenger fantes et kritisk-alternativt initiativ som kunne påpeke dette eller generelt presse på for videre oppfølging og endring. Både for Regjeringen og ByÅr foregikk således de prosessene hvori institusjonell og policyendring kunne etableres, *over lengre tid* enn deres egen virketid. Til dette kommer det at initiativene blir sårbare for personendringer i politikk og administrasjon i begge case. I begge byer har det vært skifting av både folkevalgte og planleggere, mens prosessene har gått videre. De som kommer til har ikke nødvendigvis hatt samme kjennskap eller holdning til de kritisk-alternative initiativene og deres diskurser. En kan for eksempel stille spørsmål ved hva som hadde skjedd om daværende planutvalgsleder i Tromsø hadde fortsatt? Han fortsatte lenge etter ByÅr å være opptatt av at kommunen måtte ta lærdom av ByÅr-prosessen, men var altså ikke lenger en del av lokalpolitikken. Den nye planutvalgslederen var mer skeptisk og argumenterte på samme måte som Byutviklingssjefen. I stedet for politisk press for endring, fikk en da en situasjon hvor både politisk og administrativ ledelse var kritisk til ByÅrs ideer og alternativer. I tillegg kommer det at *trykket* som ble skapt både av Nyhavna-Regjeringen og ByÅr dabber av, den politiske hverdag kommer tilbake, med nye konkrete saker som kontinuerlig må tas stilling til

Både av denne generelle diskusjonen og diskusjonen relatert til diskursens taktiske polyvalens, fremstår det således som en kritisk faktor at de kritisk-alternative initiativene hadde for kort virketid. Imidlertid må en da ta i betraktning at hverken ByÅr eller Nyhavna-Regjeringen hadde kapasitet til å fortsette sin virksomhet da de ga seg. Uansett viser dette at selv i situasjoner med institusjonell tvetydighet, og i alle fall i situasjoner uten, synes ett års virketid å være alt for kort *levetid* for kritisk-alternative initiativ til å etablere mer grunnleggende policy- og institusjonelle endringer. En mer grunnleggende påkobling til andre aktører og prosesser, som videre kunne fulgt opp dette, hadde kanskje kunne motvirket dette. Imidlertid er også en annen institusjonaliseringsbarriere relatert til temporalitet identifisert:

16.6.4 Temporalitet 2: Timing og organisering

I et større bilde handler møtet mellom de to kritisk-alternative initiativ og de respektive planadministrasjoner om en brytning mellom *vektleggingen* av det *fysisk-regulative* og det *strategiske* og *creative*. Videre mellom vektleggingen av det *forvaltningsorienterte* og *multiaktør*-perspektivet i ‘Byutvikling nedenfra’ og ‘den samarbeidende byen’. *Diskursivt*

brynes her meget forskjellige verdensanskuelser som konstituerer ulike forståelser av hva som er mulig og umulig, og hva byplanlegging er, kan og bør være. *Institusjonelt* brynes det kritisk-alternative mot etablerte organisatoriske arrangement, prosedyrer og rutiner, som i begge byer er konstituert av og videre støtter opp om en fysisk-regulativ planforståelse (dog i ulik grad og mest enydig i Tromsø). Det indikerer at radikal endring vil kreve organisatorisk endring. Det innebærer at slike endringer må *times* i situasjoner med institusjonell tvetydighet i form av å komme på plass *før* disse organisatoriske arrangement restabiliseres.

I Trondheim ble dette aldri noen aktuell problemstilling i det Regjeringens innflytelse stanser opp lenge før dette blir aktuelt. Problemstillingen ble imidlertid oppfattet av ByÅr-utvalget. De ga nemlig konkrete forslag på hvordan “trykket” kunne holdes oppe i en overgangsperiode, og i tillegg utviklet de et konkret forslag på reorganisering av kommunens planlegging gjennom SEBY. Dette var et strategisk viktig og godt timet trekk for å sikre at en “smidde mens jernet var varmt”. Altså i en fortsatt *tvetydig institusjonell situasjon* med stor oppslutning om ByÅr. Problemet var at de folkevalgte avviste SEBY-forslaget som upassende, fordi det skulle ligge utenfor kommuneorganisasjonen. For de folkevalgte hadde forslaget uklare implikasjoner relatert til passende forvaltningspraksiser. Selv om det var god *timing* å foreslå organisatoriske endringer på dette tidspunktet, var SEBY likevel en spiker i kisten for institusjonalisering av den kritisk-alternative diskursen da forslaget ble så dårlig mottatt. Det er et spørsmål om ting kunne vært annerledes om ByÅr-utvalget i større grad hadde forberedt planutvalget og gått inn i en dialog med de folkevalgte om hvordan ByÅr-diskursen kunne institusjonaliseres, i stedet for å nærmest egenrådig foreslå SEBY som svaret. Hovedmedlemmene i ByÅr-utvalget erkjenner også i dag at forslaget var problematisk. Plan- og Næringssjefen illustrerer også dette i vårt intervju: ‘*[...][H]vis man trækker over sånn, så går det litt utover det andre som var mye enklere å forholde seg til og ta innover seg. [...] de tok vel et skritt for langt i alle fall på det området. Så dermed drukner det hele.*’

Slik ble det opp til de folkevalgte selv, spesielt i en situasjon hvor Byutviklingssjefen var entydig skeptisk til ByÅrs arbeid, å holde prosessen i gang. Et forsøk på dette ble gjort gjennom vedtaket om å lage en RDA-søknad for å videreføre åpenhets- og søkelysmetodikk. Da man valgte å avvente denne søknaden til sentrumsplanen var vedtatt, synliggjør det at de folkevalgte som ønsket endring *timet* for dårlig igangsettelsen av endringsprosesser. ByÅrs avslutning var også dårlig “timet”: De forlot scenen før slike oppfølgingsprosesser var godt i gang og det er et svært kritisk moment for mer grunnleggende endring. Her er det viktig å

påpeke at ByÅrs avslutning ikke ble “timet” av ByÅr-utvalget selv: De skulle etter mandatet kun være aktive i ett år. Etterpå ble altså Byutviklingsledelsen *in charge* igjen på byplansiden og således også på ny premissleverandør for den politiske oppfølging av ByÅr-ideene, sentrumsplanen og det videre planarbeidet. Slik kunne situasjonen stabiliseres til det gamle igjen: Behovet for *planen* meldte seg og andre, nye saker kom til. Med dette skjedde en gradvis lukning og re-stabilisering av den praksis som så kraftig ble destabilisert våren 2005.

16.6.5 Ressursallokering: Byutviklingspraksiser møter velferdspraksiser

Et fellestrekk ved de to casene er at mange aktører påpeker at ulike ideer hos de kritisk-alternative initiativene er gode og interessante, men at det også blir et spørsmål om *ressurser*. Det er åpenbart at den type planlegging og utvikling både ByÅr og Nyhavna-Regjeringen ønsket, er ressurskrevende. En antagelse som derfor bør testes ut, er hvorvidt det var liten vilje til ressursallokering som kunne understøtte endring i de to kommunene? Det må ses i lys av kommunaløkonomiske rammer og byutviklingsfeltets “konkurranse” med velferdsfeltet.

Spesielt i Tromsø hvor det i planutvalget var bred oppslutning om ByÅr, blir spørsmålet om mangel på (vilje til) ressursallokering interessant. Selv om det ikke ble noe av RDA-søknad for oppfølging av åpenhets- og søkelysprosesser i Tromsø, viser selve vedtaket at de folkevalgte enten ikke ville eller kunne allokere de ressurser som trengtes internt på kommunebudsjettet. Den tidligere planutvalgslederen (SV) var i vårt intervju tydelig på at kommunen *ikke* kunne finansiere dette alene, men var avhengig av at andre aktører også bidro til dette. Ressursspørsmålet kan ha spilt en rolle *i seg selv* for enkelte aktører i Tromsø, men det er neppe en allmenn forklaring på manglende endring, i det man lot være å søke RDA-midler eller midler fra andre offentlige aktører. Diskontinuitet i planutvalget, manglende forankring i Byutviklingsledelsen og de store kontradiksjoner mellom fysisk-regulativ og strategisk-spekulativ planforståelse, er mer adekvate aspekter for å forstå manglende oppfølging. Selv om Nyhavna-Regjeringens troverdighet ble angrepet på finansielle spørsmål, var det åpenbart andre momenter som satte stopper for endring der også.

Like fullt peker denne diskusjonen på mer *allmenne* problemer relatert til kritisk-alternative initiativ som søker å utfordre fysisk-regulative planpraksiser. Innenfor velferdskommunens rammer er en regulativ byplanlegging som tilrettelegger for privat prosjektrealisering muligens å foretrekke ut fra et økonomisk ståsted, fremfor en mer proaktiv og åpenbart

kostbar tilnærming. “Konkurransen” mellom byutvikling og velferdsoppgaver kom i Tromsø eksplisitt til syne i ByÅrs etableringsfase hvor daværende planutvalgsleder uttalte til Bladet Tromsø (16.03. 2005) at *‘Det kan bli upopulært om [kommunen] må gi én million til dette arbeidet, for det tilsvarer rundt tre sykehjemsplasser’*. Til tross for at kommunen like fullt den gang vedtok finansiell støtte av ByÅr, peker utsagnet på at byutviklingsmidler kan bli satt opp mot de velferdsoppgaver som mange setter i sentrum av kommunens virksomhet.

16.6.6 Institusjonell skala: Lokale initiativ – nasjonale rammebetingelser?

Når det kommer til institusjonell dynamikk, må en også stille spørsmålet om hvorvidt de to casene er eksempler på lokale initiativ som utfordrer ikke bare *lokale* planleggingspraksiser, men søker endring som også er i strid med *nasjonale rammer og føringer*, eksempelvis relatert til plan- og bygningsloven. Altså en barriere relatert til *institusjonell skala* som kan forklare manglende *lokal* endring med at det ville ha krevet *nasjonale* endringer.

Jeg vil imidlertid argumentere for at dette ikke er en utpreget relevant problemstilling i mine to case. Hva angår ByÅr kan det nok være momenter hvor den kritisk-alternative diskursen ved en institusjonalisering måtte ha blitt justert for rammer satt av for eksempel plan- og bygningsloven eller forvaltningsloven. Det er imidlertid vanskelig å se at PBL etablerer direkte *barrierer* for grunnleggende endring av den type ByÅr søkte. Miljøverndepartementet (MD) ga i 2000 ut en rapport om Sentrumsutvikling (Sentrumsutvikling, råd og eksempler, MD, 2000). Denne diskuterer også sentrumsplanen som virkemiddel. Her anbefales en juridisk bindende sentrumsplan, noe ByÅr ikke var i mot, men ikke vektla så mye som planlegging som prosess. MDs rapport viser samtidig til at en ikke-juridisk sentrumsplan *‘[...] kan gi større handlingsrom for kreativitet fra arkitekter og eiendomsbesittere og mulighet for nye og spennende løsninger’* (ibid., s. 39). Imidlertid anbefales det at en slik plan har omforente mål, visjoner og retningslinjer.

MDs rapport er ellers opptatt av at en må ha en *‘[...] åpen planprosess der næringslivet og organisasjonene inviteres til å være med å trekke opp framtidsbildene og stake ut kursen’* (ibid., s. 44), fordi dette kan bidra til en prosess fra interessen motsetninger til et *‘felles verdigrunnlag og dermed bedre forutsetninger for samarbeid. Kommunen må som overordnet planmyndighet ta initiativet og ledelsen for utviklings- og planarbeidet’* (ibid.). Det er ikke vanskelig å se at dette har affinitet med ByÅrs kritisk-alternative diskurs, både på strategi,

samarbeid, interessekonstituering og kommunal ledertrøye. Videre pekes det i rapporten på behovet for gode samarbeidsformer og forpliktende organisering mellom kommune og næringsliv, som kan skje *'enten som en permanent organisasjon eller tidsbegrenset prosjekt'* (ibid., s. 45). SEBY-forslaget var bredere enn dette, men vi ser igjen et visst samsvar i departementets og ByÅrs anbefalinger. Videre vektlegges informasjon og *åpenhet* som forutsetning for å oppnå bredt engasjement, noe som understreker mitt tidligere poeng om at *'åpenhet'* har sterk resonans med etablerte, diskursive forståelser i planleggingsfeltet.

MDs rapport indikerer således ingen formelle barrierer eller mer uformelle normer og forventninger som står sterkt i motstrid til ByÅrs kritisk-alternative diskurs, selv om en selvsagt må ta forbehold om at MD like fullt kunne hatt innsigelser på aspekter i denne. Rapporten indikerer derimot at det på en del felt er mange affiniteter og felles resonans mellom det som diskuteres i rapporten og ByÅrs diskurs, kanskje i større grad enn den måten Tromsø kommune hadde utført sin sentrumsplanprosess på, i forkant av ByÅr.

For Nyhavna-Regjeringens del kunne et problem relatert til institusjonell skala ha vært *'byutvikling nedenfra'* sitt fokus på rom for det uregulerte og det foranderlige. PBL har for eksempel ingen egen *arealbrukskategori*, som dette kunne sikres gjennom. Imidlertid er det et spørsmål om det er et behov for det. Dessuten har Trondheim kommune i Svartlamoen-prosjektet gitt området reguleringsformålet *byøkologisk forsøksområde*, som heller ikke har grunnlag i PBL, men likevel er akseptert (jf. Lundberg, 2009, s. 71). Det indikerer en lokal eksperimenteringsvilje som ikke staggas av formelt lovverk, tilsvarende kunne nok også blitt realisert på Nyhavna, om det var et ønske om det.

Selv om det ikke foreligger *nasjonale rammer* som i stor grad direkte forhindrer institusjonalisering av en annen type planlegging, må det likevel understrekes at både ByÅr og Nyhavna-Regjeringen tidvis utfordrer også allmenne forståelser av hva byplanlegging er, bør og kan være, forståelser også med forankring i utdanningsinstitusjoner og nasjonale myndigheter. Lokale praksiser har således en sammenheng med mer allment aksepterte planforståelser. Nyhavna-Regjeringens vektlegging av rommet for det uforutsigbare og det uregulerte, samt ByÅrs vektlegging av oppdagelse og spekulasjon, utfordrer også sedvanlige planleggingskonsepters rasjonale om kontroll og orden. Der de to initiativene vektlegger kreativitet, eksperimentering og det skapende, vektlegger den fysiske-regulative planlegging en byråkratisk-representativ etos, regelutvikling og regelfølgning. Imidlertid *varierer* norske byer

i grad av *strategisk* tenkende planlegging og *samarbeidsformer* mellom offentlige, sivilsamfunns- og private aktører. Slik kan institusjonell skala ha hatt en viss betydning uten at det er store grunner til å vektlegge dette i denne sammenhengen. Som en generell innsikt er det uansett verdt å påpeke at institusjonell skala kan være et kritisk moment for kritisk-alternative initiativers endringspotensial.

16.7 Oppsummering: initiativenes endringskapasitet

Dette kapitlet har gitt en *økt* forståelse for hvorfor det ble som det ble i de to casene, gjennom en teoretisk informert sammenligning av dem. Det har også vist at det er lite adekvat å trekke enkle sammenhenger og forbindelseslinjer mellom ulike variabler som ensidig kunne forklart manglende endring i de to casene. Det er den totale konfigurering av ulike konkrete og kontekstavhengige aspekter som gir resultatet i begge case.

For Nyhavna-Regjeringens del forelå den største barriere før Regjeringen var etablert, nemlig i den institusjonelt stabile situasjonen. Dette har spesielt blitt tydelig gjennom sammenligningen med ByÅr. Dette har konsekvenser for en rekke andre aspekter: etablerte posisjoners fastlåste karakter, som en ikke evnet å endre; manglende kobling til politiske miljøer, og for liten kapasitet til å følge opp samhandlingen med byplankontoret og delta i debatten når den justerte urbaniseringsposisjonen får økt styrke, samt i den videre planprosessen. For ByÅr var dislokasjon og institusjonell situasjon derimot en mulighetsbetingelse som sådan, i det det åpnet rommet for aksept og troverdighet rundt alternative forståelsesformer. I tillegg muliggjorde det den tette kobling til planutvalget som igjen utløste ressurser, legitimitet og tilslutning til ideer både der og blant enkeltplanleggere. Deres argumentative kapasitet og faglig-profesjonelle etos var også meget viktig. De evnet å etablere overskridende posisjoner, få oppslutning om '*åpenhet*' og hadde velfungerende resonans til lokal diskursiv kontekst. Manglende radikale endringer må ses i lys av sammenstøtet med den fysisk-regulative planforståelse i Byutvikling, som de ikke endret til tross for dislokasjon. At de ikke etablerte mer endring må dessuten spesielt ses i lys av den *institusjonelle dynamikk* relatert til *taktisk polyvalens, varighet, timing* og *organisering*. Blant annet diskontinuitet i planutvalget, at de der som ønsket endring ikke evnet å få det til i *rett tid* og SEBY som ble en spiker i kisten i det det ikke ble oppfattet som et *passende* redskap for byutvikling.

I dette kapitlet har jeg fokusert på den sammenlignende analysens evne til å informere de to enkeltcasene gjennom kontrastering. Jeg vil også mene de to case-analysene og sammenligningen gir innsikter og erfaringer som er interessante *utover* de to casene. Dette drøftes i neste kapittel, avslutningskapitlet. Her drøftes også teoretiske implikasjoner av det behovet jeg i dette kapitlet har hatt for å utvide den analytiske dimensjonen relatert til *institusjonell dynamikk*. Jeg skal også diskutere hva som kan sies om kritisk-alternative initiativers mer generelle betydning i byene, basert på disse case-studiene.

17 Avslutning

17.1 Innledning

I denne avhandlingen har jeg undersøkt kritisk-alternative initiativers evne til å influere og endre etablerte byplanpraksiser, gjennom å studere “møtene” mellom to kritisk-alternative initiativ og etablerte planleggingspraksiser. Problemstillingen spurte i hvilken grad, hvordan og hvorfor (ikke) de to initiativene evnet å influere og endre etablerte planleggingspraksiser? Dette ble undersøkt gjennom case-analyser og de endelige konklusjonene på avhandlingens problemstillinger ble gitt i forrige kapittel (se 16.7). Jeg skal i dette kapittelet kort rekapitulere hovedkonklusjonene på avhandlingens problemstilling. Dette påfølges av en mer generell og teoretisk drøfting av kritisk-alternative initiativers endringspotensial. Caseanalysene har vist at kritisk-alternative initiativers endringspotensial må forstås i lys av komplekse konfigurasjoner av ulike kontekstuelle betingede hendelser, faktorer og prosesser. Det er imidlertid mulig å utpeke analytiske dimensjoner og konkrete faktorer som særlig synes relevante i tilsvarende kontekster.

Et generelt spørsmål er hva vi mer allment kan lære om byplanlegging som følge av denne avhandlingen. Jeg vil argumentere for at det er fellestrekk ved de to kritisk-alternative diskursene i deres problematisering av eksisterende byplanpraksiser og utvikling av alternative planforståelser. Videre at dette har sitt samsvar i nyere internasjonal teoriutvikling i planlegging. Brytningene mellom de kritisk-alternative og de etablerte planforståelsene, muliggjør en kontrastering og synliggjøring av de ulike planforståelsens potensialer og grenser, noe jeg her diskuterer. Denne diskusjonen vil muliggjøre for praksis-aktører å selv reflektere over nåværende byplanpraksisers status, ønskethet og eventuelle behov for endring. Dette påfølges av noen anslag til videre forskning. Jeg avrunder med en diskusjon om kritisk-alternative initiativers generelle rolle i byutviklingen.

17.2 Hovedkonklusjoner fra case-analysene

Jeg har vist at hverken Byutviklingens År eller Nyhavna-Regjeringen endret etablerte planleggingspraksiser i vesentlig grad. Mer presist: Det var vanskelig å identifisere *radikale* policy- og institusjonelle endringer som følge av de to initiativene. Jeg har imidlertid vist at begge initiativ evnet å sette dagsorden. ByÅr evnet dessuten å etablere visse inkrementelle policyjusteringer. Deres virke hadde også en viss effekt gjennom diskursstruktureringen av

'åpenhet', som medførte en svak institusjonalisering i sentrumsplanen; i ett enkelttilfelle influerte politisk-administrativ handlemåte (Skipsverftsprosessen); og for en stakket stund også private aktørers praksiser. Det var vanskeligere å spore konkrete endringer i etablert praksis som følge av Nyhavna-Regjeringen, selv om de var en av flere bidragsytere i å *justere* aspekter i urbaniseringsdiskursen som etter hvert flere mektige aktører sluttet seg til.

På spørsmål om hvordan og hvorfor dette ble resultatet, har avhandlingen med tydelighet vist at det er den totale konfigurasjon av ulike konkrete og kontekststilhengende aspekter som gir resultatet i begge cases. Det er således vanskelig å uteske allmenne og enkle kausale forbindelseslinjer. For Nyhavna-Regjeringen lå den største barrieren i den institusjonelle situasjon, som kunne karakteriseres som en stabil normalsituasjon uten bredt erfarte anomalier og kriser som destabiliserte institusjonaliserte plandiskurser. I en slik kontekst ble rommet for innflytelsesrike alternative artikuleringer av byplanlegging og -utvikling begrenset. Etablerte ideer, konsepter og kategoriseringer, samt etablerte konfliktposisjoner, viste seg å være stabile og vanskelige å endre, til tross for en relativt åpen politisk mulighetsstruktur. Deres manglende kobling til politiske miljøer, manglende ressurser og kapasitet til å følge opp samarbeidet med byplankontoret og delta i debatten da den justerte urbaniseringsposisjonen fikk økt kraft, bidrar også til å forstå deres manglende endringskapasitet. Regjeringen som kritisk-alternativt initiativ har således hatt *effekt* som en aksjon som bidro til å sette Nyhavna på dagsorden.

For ByÅr var tilstedeværelsen av dislokasjon og institusjonell tvetydighet, en situasjon som ytterligere ble befestet gjennom posisjonelle utsagn, en mulighetsbetingelse som sådan. Det etablerte et behov langt inn i institusjonelle arenaer (les planutvalget) for nye måter å gjøre ting på, noe som innebar større rom for at alternative diskurser kunne oppfattes som troverdige og akseptable. Situasjonen muliggjorde også den tette påkoblingen til planutvalget som igjen utløste ressurser, legitimitet og tilslutning til sentrale kritisk-alternative ideer. Deres argumentative kapasitet – evnen til å overskride etablerte posisjoner, skape forventning, entusiasme og anerkjennelse, samt deres resonans til lokal diskursiv kontekst var viktig. Det var også deres faglig-profesjonelle etos som innga tillit i viktige miljøer. Manglende radikale endringer må ses i lys av at de stanget i mot den fysisk-regulative planforståelse i Byutviklingsavdelingen, hvis aktører ikke aksepterte at hadde spilt fallitt. ByÅr var imidlertid nære til å bidra til større institusjonelle endringer på grunn av deres diskurskoalisjon med planutvalget. At så ikke skjedde må ses i lys av institusjonell dynamikk relatert til varighet,

taktisk polyvalens, timing og organisering. SEBY var paradoksalt et nødvendig forslag, fordi det ga en institusjonaliseringsoppskrift, men samtidig også en spiker i kisten i det det ikke ble oppfattet som et passende redskap for byutviklingen.

17.3 Kritisk-alternative initiativers endringskapasitet

17.3.1 Argumentativ diskursanalyse som innfallsvinkel

Avhandlingen har vært forankret i Maarten Hajers argumentative diskursanalyse. Med denne har jeg konseptualisert møte mellom kritisk-alternative initiativer og etablerte planpraksiser som møter mellom ulike plan- og policydiskurser. Det vil si ulike diskursive forståelser av hva byplanlegging er, kan og bør være, samt ulike oppfatninger om dens innhold (policy). I mine øyne har argumentativ diskursanalyse fungert meget godt som analytisk perspektiv for å studere kritisk-alternative initiativers endringspotensial. Jeg skal drøfte noen aspekter relatert til dette, hvor jeg legger vekt på aspekter hvor perspektivet må suppleres.

Argumentativ diskursanalyse opererer med tre ulike dimensjoner ved diskursanalysen. Det er diskursens innholdsside, altså de ulike ideer, konsepter og kategoriseringer som gir mening til sosial og fysisk virkelighet. Et sentralt diskursteoretisk poeng er at mening konstitueres relasjonelt (Carstensen, 2011; Laclau & Mouffe, 1985). Hos Hajer (1995, 2009) er dette noe implisitt. Argumentativ diskursanalyse manglet således viktige analyseverktøy for nettopp å undersøke hvordan mening konstitueres i relasjonen mellom ulike diskursive elementer. Dette har vært viktig for analysen og det har derfor vært nødvendig å supplere Hajers perspektiv på dette punkt. Her har jeg dratt nytte av Carstensens (op.cit.) påpekning, med inspirasjon fra Laclau & Mouffe (op.cit.), om at et diskursivt element (en idé, et konsept osv) konstitueres av relasjonen mellom elementets *interne* bestanddeler, og dens relasjon til andre elementer som til sammen utgjør en diskurs. Vi har for eksempel sett at *'Byutvikling nedenfra'* i Nyhavna-Regjeringens diskurs får sin betydning gjennom tre interne bestanddeler (tidlig deltagelse/medvirkning; rom for det uregulerte og foranderlige; nedenfra=folket, kulturen, regjeringen) og gjennom relasjonen til de andre elementene i diskursen. Samtidig som *'byutvikling nedenfra'* også fikserer meningen til de andre elementene: Sammenkoblet med *'byutvikling nedenfra'* får for eksempel elementet *'reelt kreativ, mangfoldig kultur- og kunnskapsby'* et helt spesifikt meningsinnhold. Dette har vært et viktig supplement til argumentativ diskursanalyse i det det muliggjør en mer presis analyse av hvordan mening

skapes og hvordan diskursive elementer aktiviseres og settes inn i ulike relasjonelle sammenhenger som gir dem ulik mening. For eksempel hvordan de mer radikale elementene i Nyhavna-Regjeringens diskurs ignoreres eller nedtones, noe som ga de resterende elementene en annen betydning. Dette så vi også i hvordan utbyggere i Tromsø aktiviserte 'åpenhet', og i hvordan planpolitikerne i stor grad vektla dets *offentlighets*element.

I tillegg til diskursens innholdsside, vektlegger argumentativ diskursanalyse dens praksisdimensjon: Hvordan diskurser produseres og reproduseres gjennom ulike praksiser. Med dette har analysen blitt tilført en viktig institusjonell dimensjon som bidrar til å forstå etablerte handlemåters bestandighet og behovet for institusjonalisering av nye diskurser. Den argumentative diskursanalysens interaktive dimensjon – den argumentative og relasjonelle dynamikk hvori aktører søker å etablere dominans for egne verdensanskuelser – bidro til å analysere og forstå kritisk-alternative initiativers argumentative og relasjonelle strategier og hvorfor (ikke) disse lykkes.

Med utgangspunkt i dette utviklet jeg i kapittel tre en enkel analytisk modell for avhandlingen (se figur 3-1). Jeg vil argumentere for at modellen og det analytiske perspektivet som sådan har bidratt til å etablere gode analyseverktøy for å studere kritisk-alternative initiativers endringspotensial. Perspektivet kombinerer vesentlige innsikter fra både institusjonelle og diskursive perspektiver og har bidratt til en bedre forståelse av ulike aktørers handlemåter, uten å falle tilbake på a priori antagelser om etablerte praksiser som per se repressive. Det bidro til å vise hvordan konflikter og kontradiksjoner har bakgrunn i grunnleggende ulike verdensanskuelser i form av ulike forståelser av det mulige og umulige, det nødvendige og det kontingente. Dens innfallsvinkel med å analysere posisjonelle utsagn, subjekt- og strukturposisjoneringer og storylines' effekter i lys av ulike institusjonelle situasjoner, bidro til økt forståelse av hvordan relasjonelle allianser og koalisjoner dannes og oppslutning om kritisk-alternative diskurser etableres. Skillet mellom diskursstrukturering og diskursinstitusjonalisering har gitt et presist verktøy for å identifisere innflytelse og endring, spesielt i kombinasjon med undersøkelsen av hvordan diskursive elementer og storylines får ulik mening når de aktiviseres i ulike sammenhenger og praksiser. Dette bidro til å lette utfordringer som en ofte støter på i studier av endring (jf. kapitteldel 4.5.2). For eksempel dreier dette seg om problemstillinger relatert til hvorvidt diskursive elementer kun aktiviseres i argumentasjon kontra faktisk å medføre praksisendringer. Den detaljerte undersøkelse av diskursive elementers betydning gjør det lettere å identifisere hvorvidt det er den kritisk-

alternative ideen som influerer eller om det er andres bruk av samme type begreper. Når for eksempel 'åpenhet', som i seg selv er et relativt allment begrep, kan underlegges en slik undersøkelse, gjør det det mulig å identifisere hvorvidt det er ByÅrs 'åpenhet' som tas i bruk/oversettes til praksis, eller om det kommer fra andre kilder.

Det viste seg imidlertid å være en blindsoner i Hajers analyseperspektiv, relatert til at den i mindre grad har tematisert den *institusjonelle dynamikk* i overgangen mellom diskursstrukturering og diskursinstitusjonalisering, altså hvordan en kan forstå slike prosesser og hva som er potensielle barrierer i overgangen mellom strukturering og institusjonalisering. Dette påpekte jeg i forrige kapittel, hvor jeg viste til erfaringene fra ByÅr, hvor det var en diskursstrukturering som omfattet også aktører med institusjonell makt, uten at det medførte diskursinstitusjonalisering. For argumentativ diskursanalyse som analytisk perspektiv er det særlig implikasjonene av storylines' tvetydige karakter som må nyanseres. Hajers (1995) poeng om at storylines' tvetydighet er viktig for endring i det det muliggjør bredere diskurskoalisjoner, er riktig når det kommer til spørsmålet om diskursstrukturering. Tvetydigheten muliggjør her det som Mouffe (2000, s. 103) kaller *konfliktuell konsensus*. Jeg påpekte imidlertid i forrige kapittel at denne tvetydige karakter spiller en mer tvetydig rolle for endring enn hva Hajer legger opp til. Selv om den er effektiv i argumentativ-relasjonell dynamikk – for diskursstrukturering og etablering av diskurskoalisjoner – kan den potensielt være en barriere for institusjonalisering av storylines og diskursive elementer i *den betydning* de kritisk-alternative initiativ legger i disse. Dette ble særlig illustrert i ByÅrs 'åpenhets'-storyline hvis argumentativ-relasjonelle effekt var meget sterk, men hvor tilslutningen og aktiviseringen av denne storyline var basert på forskjellige fortolkninger. Hadde planutvalgspolitikerne faktisk institusjonalisert 'åpenhet', ville det mest sannsynlig kun vært relatert til dets offentlighetselement, som nettopp var det de vektla. Jeg viste hvordan utbygges aktivisering i beste fall var en minimumsversjon og i verste fall en pervertering av den betydning 'åpenhet' hadde i den kritisk-alternative diskurs. Utbyggernes aktivisering av åpenhet kan også ha vært en faktor i de folkevalgtes manglende oppfølging, ved at enkelte planutvalgsinformanter mente utbygges argumentative aktivisering og praksis indikerte at det var blitt mer åpenhet. Således var det ikke noe politisk behov for oppfølging av 'åpenhet'.

Teoretisk har jeg knyttet dette til poenget om diskursens taktiske polyvalens (Foucault, 1995, s. 112). Dette er også hva Hajer (1995) bygger på for å vise tvetydighetens endringskraft. Taktisk polyvalens, slik det er forstått her, impliserer en understreking av at diskursive

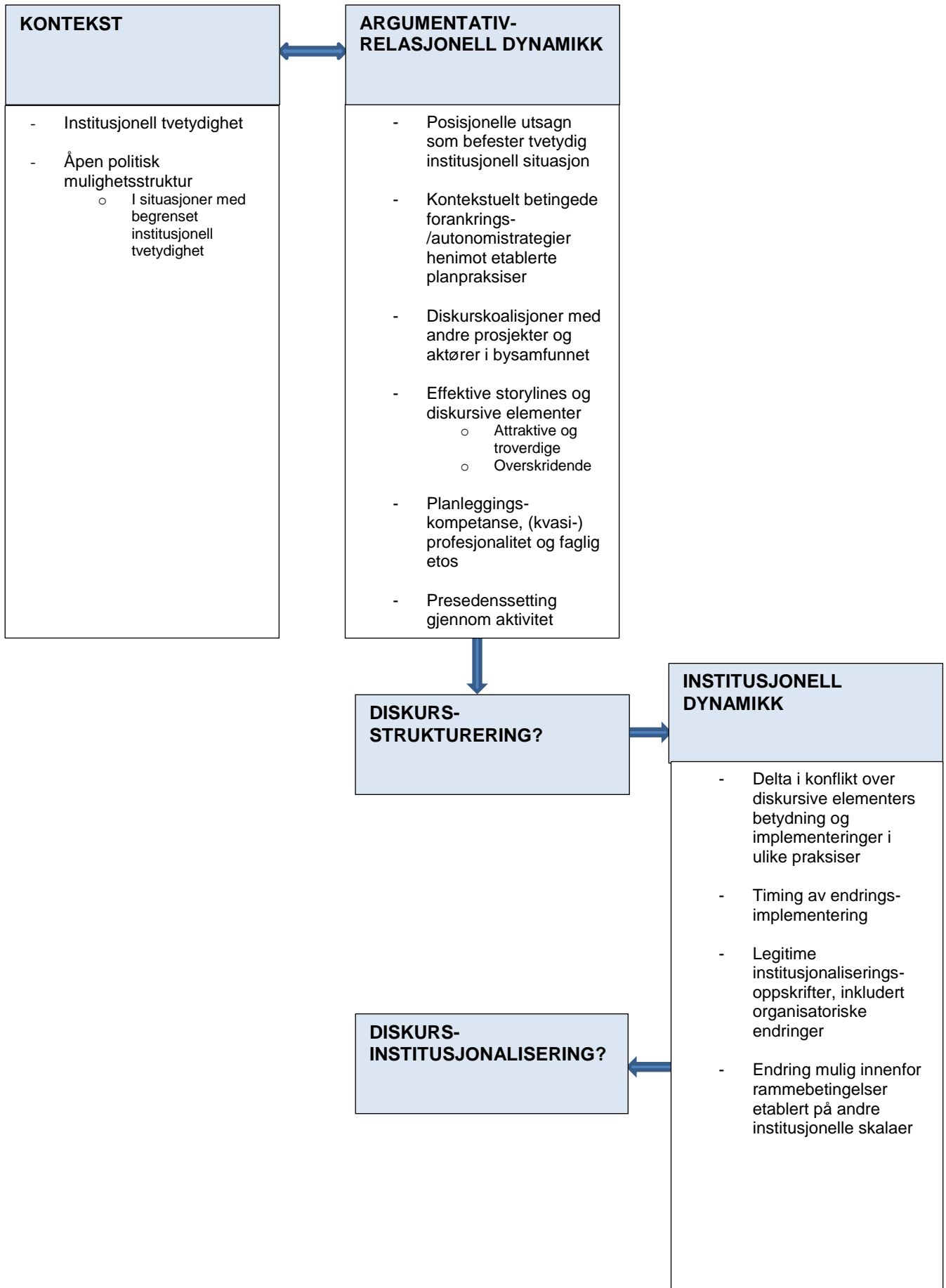
elementer kan virke innenfor forskjellige, og motstridende, strategier. En diskursstrukturerings av et element innebærer således ikke at det er en enighet om elementets betydning. Dette kan være en barriere for den type endring det kritisk-alternative initiativet søker, spesielt om en *tar for gitt* at en snakker om det samme når en ikke gjør det. Diskursive elementers uensartede og ustabile taktiske funksjon er et grunnleggende vilkår som ikke er avgrenset til visse typer elementer og storylines. Dette kan således ikke "løses" gjennom etablering av presumptivt ikke-tvetydige storylines. Derimot betinger det at de kritisk-alternative initiativene selv er på banen når konsensusens konflikтуelle karakter synliggjøres i implementerings- og institusjonaliseringsprosesser. Dette er derfor ikke en *avvisning* av Hajers (1995) poenger, men en nyansering av tvetydighetens funksjon og effekt hva angår endring.

Alt i alt har imidlertid det analytiske perspektivet vist seg å være fruktbart. Spesielt viktig er hvordan det bidrar til å undersøke komplekse, kontekstuelle prosesser uten å (i for stor grad) innordne det under determinerende prinsipper, samtidig som det gir verktøy for å gripe og forstå hvordan og hvorfor (ikke) endring skjer. Jeg skal utdype aspekter ved argumentativ diskursanalyse i neste del, hvor jeg diskuterer mer generelle lærdommene relatert til kritisk-alternative initiativers endringskapasitet, som kan trekkes ut av denne avhandlingen.

17.3.2 Analytisk modell og generelle momenter for endringskapasitet

Det er med visse forbehold jeg nå skal synliggjøre mer generelle lærdommer vi kan trekke ut fra de to case-analysene. På den ene siden er det behov for *flere* studier, blant annet studier hvor initiativene i større grad har *lyktes* med å etablere endring. På den andre siden gir denne avhandlingen også et argument for at prosesser hvor kritisk-alternative initiativ utfordrer etablerte planpraksiser må forstås i sin konkrete kontekst. Videre har avhandlingen vist at det er tale om ytterst komplekse prosesser hvor ulike faktorer spiller sammen på ulike måter som gir ulike muligheter og begrensninger i ulike kontekster. Samtidig mener jeg det ikke er umulig å peke på noen faktorer som gir en økt generell forståelse og som kan være utgangspunkt for videre forskning. For det første skal jeg nå diskutere hvordan den *analytiske* modellen som ble etablert i kapittel tre, kan revideres ut fra erfaringene i denne avhandlingen. Dette er illustrert i figur 17-1. Figuren inkluderer også konkrete *faktorer* avhandlingen antyder kan være relevante for forståelse av kritisk-alternative initiativers endringskapasitet utover disse to casene.

Figur 17-1 Revidert analytisk modell inkludert faktorer som kan være viktig for kritisk-alternativ endringskapasitet



17.3.3 Revidert analysemodell for studier av initiativers endringskapasitet

Den reviderte modellen foreslår *analytiske dimensjoner* som kan være fruktbare for å undersøke kritisk-alternative initiativers endringspotensial i møte med etablerte planpraksiser. For det første er det *kontekst*, hvor institusjonell situasjon og politisk mulighetsstruktur (jf. González & Vigar, 2008) undersøkes. Den neste dimensjonen er *argumentativ-relasjonell dynamikk* hvor argumentativ interaksjon og relasjonelle koblinger mellom kritisk-alternative initiativ, institusjonelle planpraksiser og andre aktører undersøkes. Som i kapittel tre er samspillet mellom kontekst og argumentativ-relasjonell dynamikk understreket. En analyse av argumentativ-relasjonell dynamikk vil kunne identifisere kritisk-alternative diskurser og storylines innflytelse i form av diskursstruktureringer. Om en kritisk-alternativ diskurs, eller enkeltelementer og storylines i den, oppnår diskursstrukturering og -koalisjoner også hos aktører med institusjonell makt, må en undersøke eventuelle overganger fra diskursstrukturering til diskursinstitusjonalisering, altså konkrete endringer. For dette formål er en ny dimensjon etablert, nemlig *institusjonell dynamikk*, hvor nettopp overgangen fra diskursstrukturering til diskursinstitusjonalisering undersøkes. Det vil si de prosesser hvor diskurser forsøkes oversatt til konkrete institusjonelle arrangement og praksiser. Dette medfører undersøkelse av hvorvidt institusjonelle barrierer (som for eksempel skala-problematikken) overkommes. Diskursens taktiske polyvalens og konsensusers konfliktsuelle karakter vil synliggjøres her. Det vil si at “oversettelsesprosessen” vil synliggjøre ulike og motstridende forståelser, som kan medføre konflikt over hvilken betydning som skal gjelde. Dette må analyseres her. Endelig undersøkes eventuelle faktiske diskursinstitusjonaliseringer av storylines og diskurser og hvilke *forståelse* av disse som har vunnet frem.

17.3.4 Faktorer for kritisk-alternative initiativers endringskapasitet

I figuren ovenfor er det også antydnet noen faktorer i hver av dimensjonene jeg antyder kan være viktige for kritisk-alternative initiativers endringskapasitet, også utover de to casene. Disse faktorene bygger på erfaringene fra avhandlingens analyser, kombinert med innsikt fra tidligere forskning (jf. kapittel 2) og den argumentative diskursanalysen (jf. kapittel 3).

Det er vesentlig for kritisk-alternative initiativers endringskapasitet at de er i stand til å etablere diskurser og storylines som oppleves som troverdige, attraktive og nødvendige også av aktører som er forankret i institusjonelle planleggingsarenaer med regulativ og allokativ makt. Det er en konflikt innebygget i dette ved at den kritisk-alternative diskursen nettopp

utfordrer de samme institusjonelle praksiser. Etablerte praksisers plan- og policydiskurser er i mer eller mindre grad *institusjonalisert*: oversatt til konkrete regler, prosedyrer, normer, instrumenter og organisatoriske arrangement som sådan. De kan således tas for gitt, anses som nødvendig eller naturlig av aktørene forankret i slike praksiser, så lenge de erfarer som produktive og fungerende. Derfor er de vanskelig å endre (Hajer, 1995; Torfing, 2001). Det innebærer også at “møter” mellom kritisk-alternative initiativ og aktører forankret i etablerte praksiser, er møter mellom aktører forankret i ulike diskurser, som ikke nødvendigvis forstår eller aksepterer den andres verdensanskuelse. Dette medfører at man taler forbi hverandre og det medfører misforståelser og konflikt.

I den *kontekstuelle dimensjonen* har jeg ført opp institusjonell tvetydighet (Hajer, 2009) og åpen politisk mulighetsstruktur (González & Vigar, 2008) som mulighetsbetingelser som ofte vil måtte være tilstede for kritisk-alternativt endringspotensial. Avhandlingen gir et tydelig argument for at i det minste radikale policy- og institusjonelle endringer betinger *dislokatoriske erfaringer* som medfører en institusjonelt tvetydig situasjon. Det vil si at institusjonaliserte diskurser “rystes” og “forstyrres” på grunn av hendelser den etablerte praksis ikke erfarer å håndtere på en adekvat måte. Når etablerte ideer, konsepter og kategoriseringer på denne måte rystes, medfører det at de ikke lengre tas for gitt, sees som naturlige og nødvendige, men derimot problematiseres og det skapes et behov for alternativer. Institusjonelt tvetydige situasjoner er derfor kjennetegnet av at det ikke lengre er klare og generelt aksepterte regler og normer for hvordan planleggingen skal gjøres, eller hva som skal være dens innhold, noe som åpner mulighetsrommet for alternative diskurser som potensielt kan aksepteres som troverdige, nødvendige og attraktive (Hajer, 2009).

Det er viktig å presisere at en slik institusjonell tvetydig situasjon ikke nødvendigvis medfører at *alle* aktører ikke lengre aksepterer etablerte praksisers forståelsesformer og handlemåter. Det er imidlertid åpnet et *rom* for konflikt over den etablerte praksis. Jeg har for eksempel vist at dislokasjonen og den institusjonelle tvetydighet i Tromsø ikke medførte at Byutviklingsavdelingen revurderte egen praksis i særlig grad, mens planutvalget på sin side erfarte et behov for nye måter å se og gjøre ting på. En kan si at tilsynekomsten av et kritisk-alternativt initiativ i seg selv er et symptom på at *noen* (dvs de kritisk-alternative aktørene) ikke aksepterer etablerte forståelsesformer og handlemåter. Det vesentlige spørsmålet er imidlertid hvorvidt dette er en virkelighetsforståelse som *deles* av institusjonelle eller andre aktører i bysamfunnet. Dette indikerer imidlertid at spørsmålet om kriser, dislokasjon og

institusjonell tvetydighet ikke kun “objektivt” utløses av eksogene hendelser eller “reelle” kriser, men også er gjenstand for en argumentativ posisjoneringsskamp og forhandling over virkelighetsdefinisjoner. Derav behovet for å se kontekst og argumentativ dynamikk i sammenheng. Både ByÅr og Nyhavna-Regjeringen søkte å posisjonere etablerte praksiser i en krise-tilstand, med behov for radikale endringer. For ByÅrs del bidro dette til å *befeste* erfaringen av en krisesituasjon, også hos planutvalget. Nyhavna-Regjeringen lyktes imidlertid i mindre grad å få oppslutning omkring en posisjonering av et behov for alternative måter å gjøre ting på. Det kan sees i lys av at situasjonen i utgangspunktet var mye mer stabil enn den var i Tromsø. Selv om det vil være forhandling over definering av en situasjon, må en kriseposisjonering like fullt erfares å være troverdig og adekvat.

Betyr dette at kritisk-alternative initiativ ikke har endringskapasitet i situasjoner uten en i utgangspunktet bredere opplevelse av mistillit, krise og tvetydighet? Hager (1995, 2009) påpeker at det i institusjonelt stabile normalsituasjoner kreves en kritisk-alternativ argumentasjon basert på eksisterende terminologier og verdensanskuelser. Det vil medføre et minsket potensial for en mer radikalt utfordrende *alternativ* terminologi, og således mindre potensial for radikal endring. Det kan antas at det i slike situasjoner, kombinert med det González og Vigar (2008) kaller en åpen politisk mulighetsstruktur, det vil si responsive institusjonelle planpraksiser, kan være rom for inkrementelle justeringer. Dette er imidlertid en spekulasjon. I Trondheim var situasjonen preget av en institusjonelt stabil situasjon og en åpen politisk mulighetsstruktur, uten at det medførte inkrementelle policy- eller institusjonelle endringer. Det må imidlertid også ses i lys av Nyhavna-Regjeringens manglende ressurser til å videreføre sitt arbeid og den påbegynte kontakt og samhandling med byplankontoret.

Jeg konkluderer således med at dislokasjon og institusjonell tvetydighet vil være viktige momenter for å forstå i alle fall tidsavgrensede initiativers endringspotensial. I avhandlingens case så vi at forskjeller i institusjonell situasjon medførte ulike mulighetsbetingelser, hvor Nyhavna-Regjeringen opererte i en meget fastlåst situasjon med et i utgangspunktet lite rom for endring. For ByÅrs del medførte den institusjonelt tvetydige situasjonen større rom for alternativer, samt tilslutning til overskridende argumentative posisjoneringer. Slik var det også en mulighetsbetingelse for den endring som fant sted i Tromsø. Samtidig viser analysen av ByÅr at en relativt bred dislokatorisk erfaring og institusjonell tvetydighet *i seg selv* ikke nødvendigvis fører til radikale, eller nødvendigvis mange inkrementelle, endringer. Endring er også avhengig av den videre agering i en institusjonelt tvetydig situasjon

I figur 17-1 har jeg ført opp flere momenter og faktorer relatert til *argumentativ-relasjonell dynamikk* som også i mange tilfeller kan være betingelser for initiativers endringskapasitet. Disse samspiller med institusjonell situasjon og politisk mulighetsstruktur. Det første punktet er posisjonelle utsagn som befester institusjonell tvetydighet, og er noe jeg allerede var inne på i diskusjonen om institusjonell tvetydighet. Det er tale om initiativers evne til å få gjennomslag for heterogeniserende utsagn som søker å bestride konvensjonelle repertoar og skape nye diskursive virkeligheter (Hajer, 1995, s. 53ff; 2009, s. 64). I en konfliktsituasjon vil de møtes av homogeniserende utsagn som søker å konstruere situasjonen som en normalsituasjon (ibid.). I avhandlingen har vi sett hvordan ByÅr sammen med politiske aktører nettopp gjennom heterogeniserende utsagn befestet en institusjonelt tvetydig situasjon, noe som var viktig for at ByÅr i det hele tatt ble realisert. Samtidig befestet det et behov for alternative måter å gjøre ting på. I Trondheim var rommet for heterogeniserende utsagns gjennomslagskraft mindre, i det situasjonen var mer entydig stabil i utgangspunktet.

Det andre punktet er kontekstuelt betingede forankrings/autonomistategier henimot etablert praksis. Jeg diskuterte i kapittel 2 og 3 ulike teoretiske posisjoner relatert til spørsmålet om autonomi og forankring. På den ene siden ga enkelte en argumentasjon for at kritisk-alternative initiativ måtte koble seg inn mot og forankres i institusjonelle arenaer med allokativ og autorativ makt for å øke endringspotensial (se f.eks. de Magalhães, et al., 2002; González & Healey, 2005; González & Vigar, 2008; Healey, et al., 2003; Wekerle, 2004). På den andre siden ga andre argumenter som advarte mot at en slik myndighetsorientering ofte vil implisere *kooptasjon*. Her hevdes det at initiativer heller bør søke en *autonomi* fra formelle plansystemer og institusjonelle praksiser (se f.eks. Davies, 2007; de Souza, 2006; Martens, 2005; Miraftab, 2009; Purcell, 2009).

Jeg mener denne avhandlingen synliggjør et behov for en nyansert og kontekstsensitiv forståelse av dilemmaet mellom autonomi og forankring. Dette har flere momenter. For det første kan ikke en diskusjon om autonomi og forankring ta utgangspunkt i *institusjonell enhet*. Med det mener jeg at en trenger et mer nyansert syn på kommunal planpraksis enn å se det som en entydig, koherent entitet. Et skille er gjort i avhandlingen mellom de *politiske* og de *faglig-administrative* delene av den kommunale planpraksis, hvorpå de to initiativene også har hatt ulik form for relasjon med varierende grad av hhv. forankring og autonomi (frivillig så vel som ufrivillig). Et annet skille kan gjøres mellom ledernivå og “bakkenivå”, ByÅr-caset

har i så måte vist hvor viktig det er å influere *ledernivået*. For det tredje kan skiller gjøres mellom ulike kommunale og semi-kommunale enheter som arbeider med byutvikling.

For det andre må spørsmålet om forankring og autonomi sees i lys av *kontekst*. I en kontekst kjennetegnet av institusjonell tvetydighet vil etablerte kategoriseringer være mindre stabile og tatt-for-gitte og rommet for alternative diskurser større også i etablerte praksiser. Dette er dog avhengig av at tvetydigheten erfares av aktører forankret i disse praksisene. I slike tilfeller vil avradikalisering og kooptering være en mindre akutt problemstilling. Tvert i mot kan det argumenteres for *nødvendigheten* av å påkoble og forankre initiativers ideer til disse institusjonelle arenaene, for nettopp å kunne influere disse til å se at den alternative diskursen etablerer adekvate løsninger. Dette så vi i relasjonen mellom ByÅr og planutvalget i Tromsø. I en kontekst av institusjonell stabilitet vil mulighetsrommet være mindre, og faren for kooptering eller ignorering fra institusjonelle aktørers side større. Analysen av Regjeringen synliggjør imidlertid at en linje hvor en ikke er påkoblet institusjonelle aktører, og således i liten grad kan forankre ideer, utgjør en *barriere* for endring. Et fravær av forankring henimot aktører med institusjonell makt er således problematisk.

I forlengelsen av dette er spørsmålet om forankring og autonomi ikke nødvendigvis et enten-eller spørsmål. ByÅr var på samme tid både forankret til og autonome fra planutvalget. De var forankret på en måte som ga dem legitimitet og ressurser, samt etablerte oppslutning om i alle fall '*åpenhet*', samtidig som planutvalgets tilbaketente rolle medførte *autonomi* til å artikulere den kritisk-alternative diskursen. Dette må ses i lys av både den institusjonelle situasjon og posisjoneringen av ByÅr-utvalget som et faglig utvalg og kan ikke nødvendigvis direkte gjentas av andre initiativ. Uansett kontekstuelle faktorer er det å anta at kritisk-alternative initiativer som kan alternere *nærhet* og *distanse* kan forankre samtidig som en viss autonomi opprettholdes. Dette kan også være et spørsmål som er avhengig av tidsperspektivet til kritisk-alternative initiativ. Kortvarige initiativer, som det her har vært tale om, må nødvendigvis kobles inn mot institusjonelle arenaer. Om det er tale om mer varige kritisk-alternative initiativer, kan derimot en mer rendyrket autonomistrategi, som satser på etablering av bredere koalisjoner utenfor institusjonelle arenaer, over tid muligens influere utenfra.

I begge case er det indikasjoner på at forankrings- og påkoblingsstrategier medfører en viss fare for avradikalisering og kooptering. En ser dette for eksempel i utsagn fra planinformanter i begge byer som mener økt forankring ville vært nødvendig for å nærmest få prosjektene på

“rett spor”. Det vil si et annet spor enn det initiativene selv ønsket. I Tromsø gjaldt dette ByÅrs forankring til Byutviklingsavdelingen. Flere av Tromsø-informantene, fra planutvalget og ByÅr-utvalget, medgir i dag at det *var* et problem at ByÅr ikke ble bedre forankret i Byutviklingsavdelingen. Samtidig erkjenner også enkelte av dem at det da hadde blitt et helt annet prosjekt. Dette må ses i lys av at Byutviklingsavdelingen ikke likeså meget som planutvalget erfarte at egne forståelsesformer og handlemåter ikke lengre var akseptable og troverdige. Hos autonomi-posisjonens fortalere ligger det imidlertid også et implisitt premiss om at enhver justering av kritisk-alternativ diskurs, som følge av kobling til institusjonelle arenaer, er et uttrykk for mislykket utfall. En kunne også, i alle fall i visse tilfeller, sett på det som et uttrykk for *læring*. Det er sådan mange momenter ved denne diskusjonen om forankring versus autonomi som fortjener nyanseringer og mer komplekse forståelser (i akademia) og strategier (for kritisk-alternative initiativ).

Det tredje momentet i den argumentativ-relasjonelle dimensjonen er også et *relasjonelt* moment, nemlig at endringskapasitet vil økes av diskurskoalisjoner med andre prosjekter og aktører i bysamfunnet. De fleste tidligere studier av utenfra-initiativ (jf. kapittel 2) vektlegger initiativers kapasitet til å etablere nettverk og koalisjoner med andre kritiske-aktører (de Souza, 2006; González & Healey, 2005; González & Vigar, 2008; Martens, 2005; Purcell, 2009; Wekerle, 2004). På dette punkt er Nyhavna-Regjeringen og ByÅr relativt like, i det begge to, til tross for at mange deltok i deres aktiviteter, ikke var særlig preget av at *diskurskoalisjoner* ble etablert med andre aktører og prosjekter i initiativenes *virketid* (selv om vi har sett i visse tilfeller at andre aktører i etterkant tar opp i seg noe av deres argumentasjon). Det er vanskelig å si noe entydig om konsekvensen av dette siden det ikke er noe variasjons-sammenligningsgrunnlag. Eksisterende litteratur gir imidlertid vektige argumenter for at kritisk-alternative initiativers endringspotensial økes gjennom å fokusere ikke kun på institusjonelle planaktører, men også orientere seg bredere mot andre, ikke-midlertidige, aktører, slik som organisasjoner, partier, næringer. En slik bredere mobilisering rundt storylines fra andre byaktører kan på den ene siden øke presset mot etablert praksis, på den andre siden muliggjør det en større kontinuasjon i situasjoner hvor initiativer selv er avgrensede i tid (se også González & Healey, 2005; Hajer, 1995; Purcell, 2009).

Etablering av kobling og forankring til institusjonelle arenaer, samt bredere diskurskoalisjoner med andre aktører, betinger utvikling av troverdige og akseptable storylines og diskurser i en mer eller mindre tvetydig institusjonell situasjon. Det betinger også tillit til de aktører som

ytrer argumenter, og praksisene hvori diskursene er produsert (Hajer, 1995, s. 59ff). Troverdighet, aksept og tillit kan ikke vurderes ut fra (mer eller mindre) universelle referansestandarder, men må ses i lys av kontekstspesifikke betingelser (jf. kapitteldel 3.5.3). Erfaringene fra denne avhandlingen understreker imidlertid Hajers poeng om at troverdighet, som altså impliserer at aktører tror på de posisjoneringer en diskurs impliserer, ofte betinger en form for diskursiv affinitet hvor forskjellige elementer har lignende kognitiv eller diskursiv struktur som gjør at det virker som om de hører sammen.

To mer generelle poeng kan utledes av dette: Diskursive kombinasjoner hvor nye, radikale elementer settes i sammenheng med etablerte diskursive strukturer, samt artikulasjoner med resonans til lokal diskursiv kontekst, synes å være viktig. Det er fordi det medfører økt *affinitet* og således troverdighet. Jeg har blant annet forklart ByÅrs argumentative suksess med deres resonans til lokal diskursive kontekst (kongekrabbe-metaforen) og forstått *'åpenhetens'* innflytelse på grunn av dens resonans til etablerte diskursive strukturer (jf. Fiskaa, 2005; Kleven, 2011). Det er imidlertid viktig at kombinasjoner av det velkjente og det nye, betinger at en klarer å posisjonere de radikale/nye elementers nødvendighet. Nyhavna-Regjeringens vektlegging av kultur- og kompetansesektor hadde sterk affinitet til etablerte diskurser, men de evnet ikke å etablere *nødvendigheten* av en radikalt annen måte å gjøre planlegging på for å realisere kultur- og kompetansebyen.

Diskursive kombinasjoner er ett eksempel på effektive storylines og diskursive elementer, som generelt er en betingelse for endringspotensial. Det handler om å overbevise og overtale om attraktivitet og troverdighet. Et viktig element vil kunne være overskridelse av etablerte posisjoner. ByÅrs sterke posisjon i Tromsøs offentlighet kan sees i lys av deres argumentative evne til å skape entusiasme, forventning og anerkjennelse, noe som må relateres blant annet til at de *overskred etablerte posisjoner*. Dette muliggjorde at planutvalgsmedlemmer forankret både i verne- og utbyggingsposisjoner kunne tilslutte seg prosjektet. Nyhavna-Regjeringen etablerte også en slik overskridende argumentasjon, men denne ble i mindre grad akseptert av aktører forankret i eksisterende posisjoner, noe som må ses i lys av institusjonell situasjon.

Videre vil jeg argumentere for at avhandlingen underbygger Wekerle (2004) og Groth & Corijns (2005) påpekning om at kritisk-alternative initiativ må ha kompetanse og kunnskap om formell planlegging, forstå dets vokabular og evne å spille på det. Avhandlingen viser hvordan planleggingskompetanse, (kvasi-)profesjonalitet og faglig etos i større grad etablerer

tillit og troverdighet i institusjonelle arenaer. Planlegger-informanter i begge case er opptatt av at en må forholde seg til planlegging som en *faglig* virksomhet. Posisjoneringen av ByÅr-utvalget som et faglig alternativ medførte økt tillit fra planutvalget, en tillit som skapte rom for en autonom praksis og økt troverdighet. Evnen til å spille på og oversette til en planfaglig terminologi inngir mer tillit og troverdighet. Samtidig er det viktig, som enkelte i Nyhavna-Regjeringen var opptatt av, at en ikke anser denne terminologi som nøytral, men ser hvordan den er konstituert av spesifikke planforståelser, som kan divergere fra det kritisk-alternative initiativet. Det er således en fare for at en avradikaliserer kritisk-alternative diskurser ved å oversette dem til etablerte planleggingskonsepter og terminologier. En må imidlertid kunne spille på denne terminologien og det betinger kompetanse. En slik kompetanse gjør det også lettere å dekonstruere posisjoneringer av etablerte praksisers nødvendighet.

Endelig vil jeg trekke frem presedenssetting som et kraftfullt virkemiddel for kritisk-alternative initiativer (Appadurai, 2001; Wekerle, 2004). Man etablerer presedens gjennom å *vis* at alternative måter å gjøre ting på er mulig, i stedet for bare å *fortelle* det. Det er således en utvidelse av kritisk-alternative initiativers *konstruktive orientering* (Groth & Corijn, 2005) fra tale til handling. Både ByÅr og Regjeringen gjorde dette. Å praktisere alternativer synliggjør at alternative måter å se og gjøre ting på er mulige og det skaper oppmerksomhet. Når det er tale om etablering av nye deltagelsespraksiser har dette også en effekt i det det øker diskursens attraktivitet, fordi det medfører økt anerkjennelse av flere og nye aktører som relevante stemmer i byutviklingen.

Endelig er det en rekke momenter relatert til *institusjonell dynamikk* som kan øke eller være barriere for kritisk-alternative initiativers endringspotensial. Jeg påpekte i del 17.3 at storylines og diskursive elementers tvetydige karakter, som muliggjør diskurskoalisjoner og diskursstruktureringer, blir mer problematisk i oversettelsen fra diskursstrukturering til -institusjonalisering og implementering. Avhandlingen har vist at det derfor er viktig at kritisk-alternative initiativ deltar i konflikten over diskursive elementers betydning i oversettelsen til konkrete praksiser. Diskursens taktiske polyvalens medfører at diskursstrukturerte elementer kan aktiviseres på ulike og motstridende måter i ulike praksiser og strategier (Foucault, 1995). Det betinger at kritisk-alternative initiativer må kunne “korrigere” og kjempe mot motstridende eller for snevre fortolkninger av elementene i den kritisk-alternative diskursen. Siden slike prosesser gjerne foregår over tid, betinger det at initiativer har en lengre varighet enn det disse to hadde.

Prosesen rundt RDA-søknaden og utsettelsen av denne i Tromsø, viser behovet for at endringsimplementering times. Det vil si at endring iverksettes i situasjoner hvor det fortsatt er institusjonell tvetydighet og mens momentum for alternative løsninger fortsatt er kraftfullt. Avhandlingen foreslår også at kritisk-alternative initiativers endringskapasitet økes om en er i stand til å levere institusjonaliseringsoppskrifter og at disse også må medføre organisatoriske endringer, men ikke minst anses som legitime av aktører forankret i institusjonelle arenaer. Institusjonaliseringsoppskrifter kan være viktig i de tilfeller hvor oppslutningen om kritisk-alternative initiativer er oppnådd på politiske men ikke faglig-administrative arenaer, fordi det muliggjør for førstnevnte å initiere endring til tross fra motstand fra sistnevnte. Jeg har også vist at radikale endringer også vil betinge organisatoriske endringer, fordi etablerte planforståelser er forankret i eksisterende organisatoriske arrangement som vil være barrierer mot radikale skifter i planforståelser. Endelig viser avvisningen av SEBY-forslaget i Tromsø at kritisk-alternative initiativ som etablerer institusjonaliseringsoppskrifter må ha en dialog med institusjonelle aktører for å sikre at slike oppskrifter anses som legitime. Til slutt vil jeg peke på at rammebetingelser etablert på andre institusjonelle skalaer kan være en barriere for kritisk-alternative initiativ. Utfordringen her ligger i at slike initiativ søker å utfordre *lokale praksiser*, samtidig som disse altså kan være understøttet av over-lokale institusjonelle rammebetingelser. Om endring betinger endring også på for eksempel nasjonal skala, må i så fall initiativene jobbe både lokalt og nasjonalt, det vil imidlertid være ytterst krevende.

17.3.5 Kritisk-alternativ endringskapasitet – avrundning

Jeg har her pekt på noen faktorer innenfor den overordnede analytiske modellen jeg mener kan bidra til å forstå endringspotensial og -barrierer også utover de to kritisk-alternative casene som er studert her. Igjen er det verdt å understreke at endring i ethvert konkret tilfelle vil være basert på et samspill mellom kontekstuelle, argumentativ-relasjonelle og institusjonelle dynamikker hvor komplekse konfigurasjoner av ulike faktorer vil virke inn på innflytelse og endring. Det er også grunn til å forske mer på kritisk-alternative initiativers endringspotensial. For eksempel er det et behov for studier av initiativer som i større grad enn disse to har medført institusjonelle endringer. Et annet forslag vil være å studere initiativer som ikke er så tidsavgrensede som disse to. For eksempel ulike byforum som varer over flere år. Disse kan ha helt andre mulighetsbetingelser for endring.

17.4 Byplanlegging som fysisk regulering versus kreativ eksperimentering

17.4.1 ‘The innovation of today become tomorrow’s accepted norms’?

I avhandlingens første kapittel siterte jeg Campbell (2001) som hevdet at uformelle deltagelsespraksiser indikerer problemer ved eksisterende planleggingssystemer, samtidig som de gir oss et glimt av hvordan ting kan bli bedre: *‘The innovation of today become tomorrow’s accepted norms’* (ibid., s. 234). Jeg finner det mer presist å si at kritisk-alternative initiativ *foreslår* problemer ved dagens praksiser og viser hvordan *de* mener ting kan bli bedre. Det er likevel fornuftig å undersøke de momenter som fremgår i deres kritikk og deres alternativutvikling, kontrastert opp mot etablerte byplanpraksiser. Det gjelder å undersøke hva slags brytninger som etableres, deres bakgrunn og hvorvidt de peker på relevante problemstillinger. I det minste vil et kritisk-alternativt initiativ i sin utfordring av etablerte plandiskurser synliggjøre noen av *grensene* for sistnevnte: Hva den etablerte praksis håndterer og ikke håndterer, inkluderer og ikke inkluderer. Slik kan vi også lære mer om byplanpraksiser som sådan gjennom å undersøke kritisk-alternative initiativ, og det muliggjør en refleksjon over byplanleggingspraksisers status, ønskethet og eventuelle behov for endring.

17.4.2 Prosjektbasert byutvikling og fysisk-regulativ planlegging utfordres

Det er noen felles spenninger og problematiseringer i de to casene. Begge initiativ problematiserer den prosjektbaserte, markedsinitierte byutviklingen som har kjennetegnet norsk byplanlegging de senere år (jf. kapittel 2). Både fordi de finner slike praksiser lite demokratiske, men også fordi de mener slike praksiser ikke evner å etablere ønsket utvikling. Videre utfordrer begge i mer eller mindre grad en forståelse av byplanlegging som kun et spørsmål om arealforvaltning (det fysiske) og de utfordrer en planlegging konstituert av en regel-logikk (det regulative).

Denne kritikken, og de alternativer som formuleres, må ses i lys av hva initiativene posisjonerer som byplanleggingens *formål*. Det er et fellestrekk ved initiativene at de argumenterer for en større policybredde og bredere formål for byplanleggingen. Særlig ligger vektleggingen av det jeg i forbindelse med ByÅr har kalt en KIKK-tematikk: En byplanlegging med sikte på å realisere mål relatert til *kultur, innovasjon, kreativitet og kunnskap*. ByÅr var opptatt av å skape en attraktiv by for nye næringer og talenter, mens Nyhavna-Regjeringen søkte en byplanlegging som direkte kunne bidra i å etablere den reelt

kreative kultur- og kunnskapsbyen. Begge preges av ambisjoner på vegne av byene og den offentlige planleggingen, samt et fokus på unikheter, hvor for eksempel Nyhavna kunne bli et laboratorium for fremtidens byer og Tromsø få sin rettmessige plass som arktisk hovedstad.

Deres vektlegging av kultur, kompetanse, kreativitet og søken etter måter å etablere mer attraktive byer på, har affinitet med strømninger innenfor internasjonal byutviklingsdiskurs. Slike strømninger ser dagens (vestlige) byutvikling i en kontekst av postfordisme, senmodernitet og nasjonalstatens tilbaketrekking fra by- og regionalpolitikken. Dette impliserer en såkalt interurban konkurranse som presumptivt medfører behovet for å utvikle mer attraktive byer som kan tiltrekke seg folk og arbeidsplasser, gjennom satsning på det unike, det kreative, kultur og kompetanse⁵⁹ (Florida, 2003; Jensen, 2007; Kunzmann, 2004; Landry, 2000; se Peck, 2005 for et kritisk perspektiv). Selv om det er noe reduserende, er det mulig å se de to initiativene som uttrykk for “den kreative klassens” inntog i byplanleggingen. De setter nettopp på dagsorden spørsmål som ofte relateres til denne: attraktive og mangfoldige byer utviklet med nye næringer innenfor kultur og kunnskap som basis. Slike formål og denne type policy, argumenterer de, kan ikke realiseres innenfor neksuset planlegger-folkevalgt-utbygger eller innenfor rammen av den fysisk-regulative planleggingen.

For å realisere en slik type byutvikling, anses den fysisk-regulative planlegging å feile i det den ikke gir rom for det strategiske, kreative og skapende, hvor et bredere aktørmangfold bidrar i eksperimentering, spekulasjon og oppdagelser av nye muligheter, med kommunen i ledertrøyen i et komplekst samspill og samarbeid med andre aktører. Således etableres direkte (ByÅr) eller indirekte (Nyhavna-Regjeringen) en alternativ *strategisk* planforståelse som vektlegger styring gjennom utvikling av strategiske visjoner og nye betydninger. For ByÅrs del betinger dette en mer samarbeidende planlegging og styringsteknologier med sikte på interesse- og identitetskonstituering. For Regjeringens del betinger det kombinasjoner av offentlig, helhetlig planlegging og kreativ byutvikling nedenfra.

Begge initiativer etterspør også en mer kreativ, eksperimenterende (Regjeringen) og spekulativ, betydningskonstituerende (ByÅr) planpraksis, som gir rom for det uregulerte,

⁵⁹ Det må understrekes at de to kritisk-alternative diskursene har *affinitet* til, men ikke er *ekvivalente* med slike internasjonale diskurser. De *trekker* på deres elementer (kreativitet, strategi, kultur, kompetanse, attraktivitet), men setter slike elementer inn i en lokal, spesifikk og partikulær meningssammenheng som ikke direkte og enhetlig samsvarer med de bredere diskursene. Eksempelvis kobler Nyhavna-Regjeringen disse elementene til mer (*venstre*)radikale elementer relatert til alternativ kultur og byutvikling nedenfra.

uforutsigbare og det foranderlige (Regjeringen) og det ukjente og uforutsette (ByÅr). Dette står i en sterk motsats til den fysisk-regulative planleggingens regelorienterte logikk, hvor planleggingens formål er å avveie ulike interesser gjennom regulative virkemidler (loven, bestemmelser, retningslinjer og sonering) som *ordner* byens fysiske rom og *kontrollerer* fremtidig utvikling. Initiativene vektlegger i stedet strategiske visjoner, kreativ eksperimentering og fleksibilitet i møte med det ukjente og uforutsigbare, hvor byen kontinuerlig oppdages, oppfinnes og skapes gjennom samarbeid og/eller byutvikling nedenfra som skaper rom for kreativitet og en mer mangfoldig og attraktiv by. Dette medfører et skifte fra den fysisk-regulative vektleggingen av *planen* som tilrettelegger og kontrollerer, til en vektlegging av *prosessene* hvor i den konkrete byen skapes.

“Møtene” mellom de kritisk-alternative initiativene og etablerte planpraksiser, synliggjør således en brytning mellom ulike forståelser av hva byplanlegging er, kan og bør være. På den ene side står en fysisk planlegging orientert mot regelkonstituering og regelfølgning, hvor planen blir et redskap for å kontrollere, tilrettelegge og skape forutsigbarhet for fremtidig utvikling. På den annen side en mer strategisk orientert planlegging som vektlegger kreativ eksperimentering og rommet for det ukjente og uforutsigbare, hvor skillet mellom planlegging og utvikling, mellom planen og gjennomføringen, brytes ned. Der den første uformes i neksuset planlegger-politiker-utbygger, søker den andre å utvide aktørmangfoldet i planleggingen gjennom hhv. ‘åpenhet’ og ‘byutvikling nedenfra’.

17.4.3 Strategisk planlegging og kreativ eksperimentering – en teoretisk ekskurs

Denne brytning mellom ulike planforståelser er imidlertid ikke unik for de kritisk-alternative initiativene. Den gjenspeiles også i en rekke planteoretiske bidrag de senere årene som også problematiserer den fysisk-regulative planforståelse til fordel for en mer strategisk (Albrechts, 2004, 2006a, 2006b; Healey, 2007, 2009), kreativ (Landry, 2000), flytende (Nyseth, 2012 forthcoming) og spekulativ-eksperimentell (Hillier, 2005, 2007, 2008) planforståelse. Også hos disse nedbrytes skillet mellom planlegging og gjennomføring og det argumenteres for et økt aktørmangfold. Disse planteoretiske posisjonene har til felles et ståsted som innebærer en mer strategisk, åpen, kreativ og fleksibel planlegging i kontrast til det som anses som en regulativ, lukket, byråkratisk og fikserende planlegging. Bakgrunnen er en erkjennelse av kompleksitet og usikkerhet, av behovet for nye verktøy for å realisere “den gode” eller “attraktive” byen i lys av det postindustrielle, senmoderne samfunns karakteristika.

Albrechts (2004) kritiserer det som her er karakterisert som fysisk-regulativ planlegging, for å være en *passiv* form for planlegging. Den er i stand til å sikre at uønsket utvikling ikke skjer, men har, i følge ham, få verktøy for å sikre at en *ønsket* utvikling kan finne sted (ibid., s. 745). Videre er dens problemer relatert til at planleggingens ulike mål ikke kun kan nås gjennom '*physical hard planning*', men at det også trengs integrering av bredere sosiale, økonomiske og kulturelle policyfelt. Vektleggingen av juridisk bindende planlegging medfører videre at planene blir '*far more rigid and inflexible and less responsive to changing circumstances*' (ibid.). Også Albrechts kritiserer fysisk-regulativ planlegging for å ha en for snever aktørinkludering og at '*the whole apparatus of adverse bargaining, negotiation, compromise, and deadlock, which normally surrounds the planning process, must be questioned*' (ibid.). Endelig mener Albrechts at den tradisjonelle planleggingen etablerer et gap mellom planlegging, beslutningstagning og implementering som ofte gjør den irrelevant (Albrechts, 2006a, s. 1478). Albrechts (ibid.) argumenterer derfor for en mer *strategisk* og *fleksibel* planlegging.

Den strategiske planleggingen slik Albrechts (ibid., s. 1491) beskriver den, er en planlegging som, om den faktisk fungerer, *skaper* der den fysisk-regulative *kontrollerer*. Det er altså en planlegging som *utvikler* fremfor å *regulere* – og det skjer i møtet mellom ulike aktører basert på bredt forankrede *visjoner* som innrammer videre utvikling. Dens styringsverktøy er således ikke interessehåndtering gjennom regulative virkemidler, men interesse- og identitetskonstituering gjennom utvikling av strategier og visjoner. Det er lett å se mange likhetstrekk i Albrechts og de to initiativenes problematisering av etablerte byplanleggingspraksiser. Kanskje spesielt mellom Albrechts og ByÅrs konseptualisering av en strategisk planlegging basert på interessekonstituering, som er skapende og hvor planen er mindre viktig enn prosessene.

Hillier (2005, 2008)⁶⁰ deler Albrechts kritikk av fysisk-regulativ planlegging, men går enda lenger i utviklingen av en alternativ strategisk planforståelse gjennom å bygge på arbeidet til Deleuze & Guattari. Jeg påpekte i kapittel 6 og 10 at den tidligere forskningen på ByÅr nettopp setter ByÅr inn i en slik teoretisk ramme (Nyseth, 2011; Nyseth, 2012 forthcoming; Nyseth, et al. 2010). Det er et sentralt poeng for Hillier at planleggere opererer i en ustabil, flytende, kontingent virkelighet preget av kompleksitet og radikal usikkerhet. For henne er det

⁶⁰ Den påfølgende diskusjonen er en svært fortettet diskusjon av en omfattende og kompleks teoriutvikling, se Hillier (2007) for en mer omfattende presentasjon av hennes eksperimentelle planleggingsteori.

derfor et poeng at planleggingen må være mer fleksibel, tilpasse seg uforutsette hendelser og skiftende omstendigheter. Her mislykkes i følge Hillier en fysisk-regulativ planlegging på grunn av sin hang til å forsøke å fiksere en ustabil virkelighet gjennom konstituering av rigide regler for fremtidig utvikling. I stedet argumenterer hun for at planleggingen må ha rom for kreativ eksperimentering og spekulasjon og ikke låse en virkelighet som alltid er i bevegelse, hvor nye og uforutsette hendelser og initiativer dukker opp og hvor det må være rom for å kontinuerlig reformulere strategiske visjoner (Hillier, 2008). Spekulasjoner er å se som *skapelse* fremfor en vitenskapelig bevis-identifisering, mens eksperimenteringer innebærer overtredelse av konvensjoner og grenseoverskridelser (Hillier, 2010, s. 90). Kreativ eksperimentering og spekulasjoner muliggjør således å tenke *ulike* og annerledes fremtider gjennom å undersøke ulike fremtidige potensialer, for eksempel gjennom inkluderende foresights-studier: Det som ennå ikke er og det som vil komme, det vi ikke kjenner, det som kan *være* fremfor det som *er*. Det innebærer spekulasjoner over hva som kan skje og temporære undersøkelser av hva man på et gitt tidspunkt og sted kan tenke eller gjøre og hvordan dette influerer fremtidens by (Hillier, 2010, s. 90). Slike spekulative, kreative eksperimenter utfoldes i prosesser hvor byens ulike krefter “slippes løs” og nye forbindelser, koblinger og ideer skapes i kontinuerlige undersøkelser, som ikke låser fremtidig handling, men holdes åpen for muligheter som kan komme (Pløger, 2007).

Selv om en slik planlegging vil være en kontinuerlig prosess, må det være *‘moments of temporary fixity’* hvor beslutninger tas, som *‘give temporary meaning to ‘the good’, ‘sustainability’ and so on’* (Hillier, 2008, s. 41). Det vil si ulike strategiske visjoner og utviklingsbaner for den videre byutviklingen. Disse kan imidlertid alltid utfordres. Dessuten argumenterer Hillier (ibid.) for at mer kortsiktige og avgrensede planer kan ha en mer regelorientert form hvis formål er konkret realisering av prosjekter og tiltak langs de utviklingsbaner overordnede strategiske visjoner etablerer.

Både i uttrykk og innhold er det sterk affinitet mellom Hilliers og de to initiativenes planforståelser. Eksperimentering (ByÅr/NR), spekulasjon (ByÅR) og kreativitet (NR) er uttrykk som går igjen i initiativenes argumentasjon. Innholdsmessig er det også sterk affinitet. Like som Hillier har både ByÅr og Nyhavna-Regjeringen søkt en planlegging som kan håndtere spennet mellom det regulative og det spekulative og eksperimenterende, men hvor rommet for sistnevnte utvides. Nyhavna-Regjeringen argumenterer for å skape rom for kreativ eksperimentering *in situ* gjennom kontinuerlige eksperimenteringer nedenfra på Nyhavna,

hvor det etableres rom for det uregulerte og foranderlige som muliggjør kreative møter og koblinger på tvers av for eksempel vitenskap og kunst, kultur og industri. ByÅr argumenterer for en strategisk-spekulativ planlegging opptatt av å oppdage, oppfinne og utvikle – og en *'helt nødvendig drøftelse av det nye, det vi ikke kjenner som noe vi må åpne for – altså eksperimentet'* (Sluttrapport, ByÅr, s. 52). Dette skjer gjennom *'åpenhet'* som nettopp muliggjør kreative koblinger, strømmer og tilblivelse.

Denne planteoretiske diskurs bidrar ytterligere til å kontrastere en fysisk-regulativ mot en strategisk, kreativt eksperimentere planlegging. Den viser også at ByÅr og Nyhavna-Regjeringens forståelser har en gjenklang i nyere teoretiske drøftinger av planleggingens mulighetsrom og formål. Spørsmålet er da imidlertid om vi som planforskere og planpraktikere kan lære noe generelt om byplanlegging av disse empiriske og teoretiske eksempler på brytninger mellom ulike planforståelser? Det skal jeg se på nå.

17.4.4 Mellom regulativ-fysisk orientering og kreativ eksperimentering

Den fysisk-regulative planforståelse som problematiseres av disse to kritisk-alternative initiativene og i nyere planteori, har tradisjonelt stått sterkt i norsk og europeisk planlegging, selv om vi nå i større grad ser eksempler på forsøk på å håndtere kompleksitet og usikkerhet gjennom mer strategiske og eksperimenterende metoder. Det må også påpekes at ulike byer i ulik grad kombinerer en fysisk-regulativ planpraksis med en mer strategisk og utviklingsorientert tenkning. Dette er dog ofte en kombinasjon av regulativ *byplanlegging* og en mer aktiv, bredere *byutvikling*. Dette skillet brytes imidlertid ned av ByÅr og Nyhavna-Regjeringen. ByÅr opererte også i en kontekst hvor *offentlig* byutvikling nærmest ensidig var preget av fysisk-regulativ planlegging, om enn kombinert med en prosjektbasert forhandlingsplanlegging.

Uavhengig av hvorvidt man anser de to initiativene, eller de nye planteoretiske ideene, å etablere troverdige og attraktive alternative planforståelser, er det liten tvil om at de synliggjør noen av den fysisk-regulative planleggingsforståelsens *grenser*. For det første vil en regulativt orientert planlegging ofte ikke *i seg selv* realisere en *ønsket* utvikling, kun forhindre *uønsket* utvikling gjennom regulative instrumenter, slik vi i tidligere kapitler også har sett Byutviklingssjefen i Tromsø argumentere for. Der hvor dette knyttes til en styringspraksis hvor det er de private aktører som i hovedsak står for realisering av ulike prosjekter, vil dette

medføre en byutvikling hvor realisering av strategier og visjoner er avhengig av hva som lønner seg for private aktører. Det som lønner seg for de private aktører er ikke nødvendigvis det samme som byaktører ellers opplever er det som skal til for å utvikle en attraktiv og mangfoldig by, hverken hva angår programmer, lokaliseringer eller utforminger. I en slik kontekst er det lite verktøy for en mer ambisiøs kommunalt ledet utvikling for utvikling av attraktive byer med satsning på kultur og kompetanse i en kontekst av interurban konkurranse, om en kun ensidig vektlegger en fysisk-regulativ byplanlegging.

For det andre er den fysisk-regulative planleggingen forankret i en byråkratisk etos med vekt på regelfølgning. Dette kan begrense rommet for kreativitet, innovasjon og utvikling. Også planinformanter i de to kommunene poengterte at det forvaltnings- og regelorienterte kan stå i veien for en mer kreativ utviklingstenkning. For det tredje blir en fysisk-regulativ planlegging, basert på regler for langsiktig arealutvikling, statisk og lite fleksibel. Slike strikte regler medfører at planer raskt kan miste aktualitet eller i verste fall hindre adekvate responser til skiftende omstendigheter, nye muligheter og potensialer eller aktørers stadige refortolkninger av hvor byen skal. Den har altså ikke rom for det foranderlige, det uforutsette og ukjente – momenter som uansett tvinger seg frem (jf. Hillier, 2007).

Enhver planforståelse, som all forståelse, vil i praksis alltid innebære blindsoner, eksklusjoner og anomalier. Det kan være gode grunner for å holde på en fysisk-regulativ planpraksis. Dens svakheter er samtidig dens styrker: Den *har* styringsredskaper som kan sikre en viss forutsigbarhet og rettssikkerhet, som også i prinsippet sikrer en (representativ) demokratisk kontroll over byens utvikling. Den vil kunne sikre realisering av vesentlige arealrelaterte formål, for eksempel forhindring av byspredning og sentrumsutglidning, lokalisering av formålstjenlig fysisk og sosial infrastruktur, forhindre nedbygging av grøntareal eller sikre utviklingen av gode bomiljøer. Kombinert med handlings- og utviklingsprogrammer, samt offentlig økonomi, er det heller ingenting i veien for en mer proaktiv og ambisiøs offentlig byutvikling, selv med en regulativt orientert planlegging.

Dessuten er det også blindsoner i den kreative, eksperimenterende og strategiske planleggingen. Den betinger store økonomiske ressurser, både i planstab og for realisering av ønskede program, prosjekters lokalisering og utforming. Den vil også være tidkrevende i det omforente forståelser må etableres kontinuerlig. Videre er det *empiriske* grunnlaget for en identitets- og interessekonstituerende styringsteknologi, som vil måtte være et sentralt

prinsipp for en slik planlegging (jf. kapittel 6), forholdsvis svakt. Selvsagt er det et teoretisk-filosofisk spørsmål om identiteter og interesser er formbare og mulige å endre. Det er imidlertid et langt skritt fra en teoretisk *mulighet* til en empirisk *realisering*. Det er således et empirisk spørsmål om planleggingen effektivt kan etablere styringsteknologier som reelt sett kan endre for eksempel utbyggeraktørers identiteter og interesser, som en erstatning eller et supplement til regulative styringsteknologier. Det å gi slipp på regulative styringsteknologier kan derfor innbefatte at det eneste som “slippes løs” er markedskreftene. Selv om den weberianske etos og forvaltnings- og regelorienterte logikk har sine blindsoner, er det også et spørsmål om det å “slippe kreftene løs” i kontinuerlig kreativ eksperimentering, med komplekse offentlig-private samarbeidsrelasjoner, eller fristilte “eksperimentelle soner”, står seg i møte med prinsipper om transparens og representativitet. Alt i alt har man for lite empirisk kunnskap om hvorvidt en slik alternativ planlegging i praksis faktisk kan fungere, både ifht å realisere en bedre byutvikling og ifht sentrale demokratiske prinsipper.

Det er relativt nærliggende å konkludere med et både-og-svar, hvor utfordringen for byplanleggingen er å håndtere spenningene og kontradiksjonene mellom den regulative, ordensskapende og “fikserende” *planen* og den mer kreativt eksperimenterende, strategiske og kontinuerlig spekulerende *planleggingen*. Det må være opp til praksis-aktørene selv å reflektere over planleggingens muligheter og dens grenser – og hvordan realiseringen av attraktive og bærekraftige byer kan skje lokalt. De kritisk-alternative initiativene bidrar i det minste til å etablere en refleksjon over den fysisk-regulative planleggingens grenser, over utfordringer og svakheter med en slik plantenkning i dens kombinasjon med en stadig økende markedsorientering og prosjektbasert byutvikling.

Denne avhandlingen har imidlertid vist at de kritisk-alternative planforståelsene i liten grad, av ulike grunner, har medført større endringer i etablerte planpraksiser. Dette synes også å være en *generell* trend for planleggingen av den typen spesielt Hillier, men også Albrechts, foreslår (se f.eks. Balducci, et al., 2011, s. 497; González & Healey, 2005; Newman, 2008). Det kan indikere at den fysisk-regulative planleggingens institusjoner er relativt *bestandige* og at en ikke nødvendigvis aksepterer slike alternative planforståelser som *planlegging* (jf. for eksempel ByÅrs sekretær i Tromsø). Hillier (2007) foreslår at:

‘Perhaps because of the perceived “essence” of spatial planning as grounded in deep-seated institutional structures of legislation and land use control, non-essentialist,

poststructuralist theories [and practices] have been slow to be adopted' (sitert i Balducci, et al., s. 496).

Her er det også et poeng at det forventes av planleggingen at den skal gi utbyggere og innbyggere større forutsigbarhet og sikkerhet (Balducci, et al., op. cit.). Planlovutvalget understrekte også i sin tid viktigheten av en forpliktende og forutsigbar planlegging og foreslo at kravet til forutsigbarhet måtte innarbeides i planlovens formålsparagraf (NOU 2003:14, s. 55). Noe det også ble. Som Hillier (2005, s. 290) påpeker, oppleves en kontinuerlig, åpen planlegging å etablere et vakuum både for offentlighet og utbyggere, som ofte søker etablerte rammer. *Planens* sentrale plass i byplanleggingen kan også være en barriere i seg selv i det den som *genre* konstitueres av en instrumentell og fysisk-regulativ logikk (MacCallum, 2008). Det innebærer utfordringer ved kombinasjoner av de to planforståelser, fordi det betinger en oversettelse av den kreativ-eksperimenterende logikk til en fysisk-regulativ plan-genre, noe som nærmest kan være umulig (jf. MacCallum, op. cit.). Disse generelle erfaringene underbygger og utdyper således avhandlingens erfaringer om planleggingsinstitusjonens bestandige karakter.

17.5 Noen forslag til videre forskning

Som jeg har understreket flere ganger i denne avhandlingen er det ikke gjort mange studier av kritisk-alternative initiativer og deres endringskapasitet. Forhåpentligvis har denne avhandlingen gitt sitt bidrag. Samtidig vil det fortsatt være viktig å forske på flere initiativ for å utvide vår forståelse både av deres samhandling med etablerte praksiser og deres endringskapasitet. Jeg har allerede foreslått to spesifikke forskningsoppgaver: For det første å identifisere kritisk-alternative initiativ som i større grad har evnet å etablere institusjonelle endringer og radikale policy-endringer. Det kan bidra til en bedre forståelse for endringskapasitet i og med at denne avhandlingens undersøkte initiativer ikke medførte slike endringer. For det andre er det her studert kun tidsavgrensede initiativ, mens det også eksisterer kritisk-alternative initiativ som strekker seg over lengre tidsrom (for eksempel Sandefjord Byforum og Byens fornyelse). Hva slags betydning og innflytelse har slike? Har de kapasitet over tid til mer grunnleggende policy- og institusjonelle endringer?

I dette kapitlet har jeg også tematisert brytningene i byplanforståelser mellom en fysisk-regulativ og en mer strategisk, kreativ og eksperimenterende planlegging. Det har vist seg at

den type planforståelse de to kritisk-alternative initiativer har artikulert, samsvarer med og har affinitet til nyere internasjonale planteorier. Disse perspektivene er imidlertid i stor grad nettopp kun teoretisk fundert (men se f.eks. Albrechts, 2001, 2004; Balducci et al., 2011; Nyseth, 2011; Nyseth et al., 2010). De fysisk-regulative og strategisk-kreative planleggingsforståelsenes *grenser og potensialer* bør undersøkes nærmere empirisk. For eksempel er det interessant å undersøke hvordan slike brytninger og spenninger håndteres i norske byutviklingspraksiser generelt? Dette er spesielt interessant i lys av den prosjektbaserte byutviklingen, hvor kanskje refleksjonene omkring en mer strategisk og eksperimentell planlegging kan tilby nye løsninger for å sikre både helhetlige, langsiktige perspektiver, samtidig som fleksibilitet og kreativitet ivaretas. Det må også empirisk undersøkes hvilket mulighetsrom det er for strategisk og eksperimentell planlegging innenfor dagens rammebetingelser, og ikke minst hva som eventuelt er dens suksess og mangler.

Endelig har jeg argumentert for at forskningen på deltagespraksiser i planleggingen har vært noe snevert orientert kun mot formelle deltagespraksiser (men se Falleth, et al., 2008; 2010 og Aars & Kvalvåg, 2005). Undersøkelser av uformelle deltagespraksiser, både aksjonsorienterte og kritisk-alternative, deres samspill med etablerte praksiser, innflytelse, hvem de er, og utfordringer og muligheter relatert til uformelle deltagespraksiser, bør vektlegges. Spesielt viktig er dette i lys av at slike praksiser, spesielt de aksjonsbaserte, erfaringsmessig kan synes å være mer innflytelsesrike enn deltage i formelle medvirkningskanaler (Falleth, et al., 2008; 2010, Hillier, 2002). Hvordan formelle planmyndigheter evt kan møte og fasilitere slike typer deltagespraksiser blir da et sentralt spørsmål, samt hvilke utfordringer som ligger heri.

17.6 Kritisk-alternative initiativers generelle betydning – en avrundning

Uavhengig av faktisk policy- og institusjonell endring fremgår det av avhandlingen at mange oppfatter at de to kritisk-alternative initiativene har hatt en viktig betydning i sine byer, i form av at de evnet å etablere et offentlig engasjement rundt planleggingen og ved at de pekte på viktige utfordringer og delvis bidro til refleksjon over disse.

Gjennom å skape alternative visjoner, utvikle alternativer for områders utvikling og nye måter å forstå byrommene på, bidrar kritisk-alternative initiativer til en økt pluralisme i debattene og konfliktene over byers fremtidige utvikling. Dette skaper engasjement og øker potensialet for

utfolding av nye perspektiver og engasjering av nye aktører. I tilfeller hvor kritisk-alternative initiativer i tillegg etablerer egne deltagelsesaktiviteter, kan de også supplere formelle og mer begrensede medvirkningskanaler, samt skape engasjement blant aktører den formelle planleggingen ikke har nådd, slik vi har sett det i de to casene. Slik kan vi si at kritisk-alternative initiativer også har en viktig demokratisk betydning, gjennom å tilby alternativer til etablerte tenkemåter og å skape større engasjement rundt planleggingen, noe også annen forskning påpeker (Groth & Corijn, 2005; Winkler, 2009).

Avhandlingen viser at kritisk-alternative initiativer har en viktig betydning i det de utfordrer det som kan være tatt-for-gitte praksiser og diskurser, synliggjør alternative anskuelsermåter og tilbyr alternative policy- og planforståelser. Slik gis det muligheter til mer grunnleggende å reflektere over hvor man er og hvor man vil, og hvordan man skal komme dit. Dette muliggjør i det minste en refleksjon over etablerte praksisers status, begrensninger og potensialer, og det etablerer muligheten for å velge å gjøre ting annerledes. Vi har sett at begge initiativer nettopp bidro til å etablere en slik refleksjon også blant institusjonelle planaktører, til tross for at initiativene i seg selv ikke medførte radikale endringer i praksiser.

Det er derfor relativt uproblematisk å hevde at kritisk-alternative initiativer kan ha en viktig rolle å spille i byutviklingen. Det er imidlertid samtidig viktig at vi som forskere og planpraktikere beholder en viss kritisk sans også overfor slike initiativer. Tendensen til å se utenfra-initiativer som per se “progressive” henimot en alltid repressiv formell planpraksis (jf. kapittel 2), er lite fruktbar. En bør for eksempel ta i betraktning utfordringer relatert til “desibeldemokratiet” og kritisk vurdere hva og hvem initiativene representerer. Like fullt kan kritisk-alternative initiativer ha en konstruktiv og demokratisk betydning for byutviklingen. Planleggere og politikere – og andre aktører – bør derfor *møte* initiativene for kritisk refleksjon, diskusjon og engasjere seg i konflikter over hva planleggingen kan og bør være – og hvordan byene skal utvikles. Det vil bidra til økt pluralisme og bredere perspektiver i byutviklingsdebatten og -politikken, hvor grunnleggende strategier, målsettinger og handlemåter ikke tas for gitt, men debatteres og reflekteres over. Kort sagt, det bidrar til en undersøkelse, refleksjon og debatt over hvor byene skal og hvordan en kommer dit. Det er viktig i seg selv.

18 Dokumenter – Tromsø

18.1 Dokumenter fra Byutviklingens År

Bok1 – Byutviklingens År – en ny samtidskultur for endring. 12.04. 2005

Kronikkenes Bok – Fra Tromsøs idéarkiver. Oktober 2005.

BY05. Sluttrapport fra Byutviklingens år. 13. 03. 2006.

18.2 Offentlige dokumenter

Byrapport for Tromsø – Oppsummering og evaluering av miljøbyprosjektet 1993-1999.

Tromsø Kommune. 2000.

Kommunedelplan for Tromsø sentrum. Plan nr. 503-225 Planbeskrivelse.

Høringsutkast 07.07. 1999.

Kommunedelplan for Tromsø sentrum. Høringsutkast. 18.10. 2004.

Årsmelding 2004. Tromsø kommune.

Møteprotokoll. Planutvalget, Tromsø kommune. 01.03. 2005

Saksframlegg: Mandat for ”Byutviklingens År”. Planutvalget. Tromsø kommune. 11.03. 2005

Møteprotokoll. Planutvalget, Tromsø kommune. 15.03. 2005

Saksframlegg. Forslag til Mandat – Byutviklingens År 2005. Tromsø kommune. 12.04. 2005

Saksframlegg. Byutviklingens År. Oppfølging av vedtak vedr. organisering. Tromsø kommune 25.05. 2005

Møteprotokoll. Planutvalget. Tromsø kommune. 09.06. 2005

Årsmelding 2005. Tromsø kommune.

Saksframlegg. Konsekvensutredning, Tromsø Skipsverft, nåværende tomt. Tromsø kommune. 05.01. 2006

Saksframlegg, Revisjon av kommunedelplan for Tromsø sentrum, 20.06. 2006.

Saksprotokoll, Kommunedelplan for Tromsø sentrum, Planutvalget, 20.06. 2006.

Saksprotokoll. Konsekvensutredning, Tromsø Skipsverft, nåværende tomt. Kommunestyret, Tromsø kommune.31.06. 2006

Saksframlegg, Kommunedelplan for Tromsø sentrum. 01.04. 2007.

Saksprotokoll, Kommunedelplan for Tromsø sentrum. Planutvalget, 02.05. 2007

Temarapport. Utvikling og drift av sentrum. Erfaringer og anbefalinger fra pilotarbeid.

Miljøverndepartementet. 2007.

Notat. Merknader til sentrumsplanen. Tromsø Kommune, 15.08. 2007

Saksfremlegg. Konsekvensutredning, Tromsø Skipsverft. Tromsø kommune. 01.10. 2007.

Saksfremlegg, Kommunedelplan for Tromsø sentrum. 01.11. 2007.

Saksprotokoll. Konsekvensutredning, Tromsø Skipsverft. Kommunestyret. 28.11. 2007

Veileder for utarbeidelse av arealplaner i Tromsø kommune. Tromsø kommune, 2007

Kommuneplanen for Tromsø kommune 2007-2018. Tromsø kommune.

Kulturplan for Tromsø kommune – handlingsprogram 2007-2010. Tromsø kommune.

Saksprotokoll. Kommunedelplan for Tromsø sentrum. Planutvalget, 04.03. 2008

Saksprotokoll. Kommunedelplan for Tromsø sentrum. Formannskapet, 07. 04. 2008

Møteprotokoll. Kommunedelplan for Tromsø sentrum. Kommunestyret, 11.06. 2008

Kommunedelplan for Tromsø sentrum. Vedtatt 11.06. 2008

Evalueringsrapport. Tromsø – Pilotkommune for Universell Utforming. 2008.

Møteprotokoll. Resultatet av Åpen runde og krav til videre prosess. Byutviklingskomiteen
02.02. 2010

Møteprotokoll. Resultatet av Åpen runde og krav til videre prosess. Kommunestyret 24.02.
2010

Gebyrregulativ. Byutvikling, Tromsø kommune. 2011.

18.3 Media-dokumenter

Nordlys: *De har laget byens nye sentrumsplan.* 30.10. 1990

Nordlys: *Skal lage en bydelsanalyse.* 27.07. 1995

Nordlys: *Spillet om Tromsø skal befri byen fra voksesmerter.* 02.02. 1996

Nordlys: *"Spillet om Tromsø ingen gambling".* Leserinnlegg, medlem teknisk komité, de
Grønne. 17.02. 1996

Nordlys: *Blir dette Tromsøs nye sentrum?* 14.05. 1996

Nordlys: *5000 byboliger har fått plass.* 24.08. 1996

Nordlys: *Fra brikker til helhet.* 06.03. 1998

Nordlys: *Spillet om Tromsø får terningkast 6.* 06.03. 1998

Nordlys: *"Spillet om Tromsø."* Leserinnlegg, Planavdelingen. 11.03. 1998

Nordlys: *Tvinges til å bygge høyt.* 20.07. 1998

Nordlys: *- Politikerne må ta makta tilbake.* 14.10. 1998

Nordlys: *Om høyhus i Tromsø. En arkitektfaglig fallitt.* Leserinnlegg, medlem,
Fortidsminneforeningen. 07.11. 1998

Nordlys: *Om høyhus, transformister og demokrati*. Leserinnlegg, leder
Fortidsminneforeningen 20.11. 1998

Nordlys: *Tromsø som eksperimentell sone?* 06.03. 1999

Nordlys: *Folket har talt – vi vil ikke ha høyhus*. 28.07. 1999

Nordlys: *Sperr gata for én dag*. 04.08. 1999

Nordlys: *Avvis hele sentrumsplanen!* Leserinnlegg, tidligere fylkeskonservator. 18.11. 1999

Nordlys: *Venstre mot sentrumsplanen*. 11.12. 1999

Nordlys: *Må tillate litt høyde*. 19.05. 2000

Nordlys: *Mener Byutvikling hindrer utvikling*. 14.07. 2003

Nordlys: *Fremtidens bysentrum*. 17.12. 2004

Nordlys: - *Utbyggere styrer mer enn politikerne*. 17.12. 2004

Nordlys: *Sentrumsplanen skal opp til debatt*. 17.02. 2005

Nordlys: *Ustyrlige Tromsø*. Leserinnlegg, medlem Tromsø Byforum. 23.02. 2005

Bladet Tromsø: *Ber Tromsø-folk våkne opp*. 25.02. 2005

Nordlys: *Her er politikernes utfordring*. 26.02. 2005

Nordlys: *Planhavari!* 01.03. 2005

Nordlys: *Nå går Tromsø i tenkeboksen*. 02.03. 2005

Nordlys: *"Time-out" for Tromsø sentrum?* (Leserinnlegg, Byutviklingssjefen). 02.03. 2005

Bladet Tromsø: *Planutvalget utsatte sentrumsplanen*. 02.03. 2005

Bladet Tromsø: *Kan bli byens arkitekturakel*. 02.03. 2005

Bladet Tromsø: *På utvalget* [retriever-tittel]. 16.03.2005

Nordlys: *Begeistring blant politikerne*. 13.04. 2005

Nordlys: *Rørt til tårer av "hvite flagg" og "X-files"*. 13.04. 2005

Bladet Tromsø: *Tromsø og Byutviklingens År*. Leserinnlegg, planutvalgsrepresentant (H).
14.03. 2005

Bladet Tromsø: *Øwre*. 16.03. 2005

Bladet Tromsø: - *Alle skal få si sitt*. 16.03. 2005

Bladet Tromsø: *Er Strandgatakvartalet i Tromsø krigsruiner eller indrefilet?* 25.05. 2005.

Bladet Tromsø: *Byutviklingens År forankres i bystyret*. 01.06. 2005

Bladet Tromsø: - *Utbyggerne må på banen*. 14.09. 2005

Nordlys: *Universitetets høstseminar med fokus på Tromsø*. 16.09. 2005

Nordlys: *Planene på utstilling*. 16.09. 2005

Nordlys: *Byggesaker stoppes*. 20.09. 2005.

Nordlys: *Se opp – og litt ned*. 01. 10.2005

Bladet Tromsø: *Entusiastisk start*. 12.10. 2005

Bladet Tromsø: *Fokus på Tromsø sentrum*. 11.11. 2005.

Nordlys: *Et monument over boligspekulasjonens Tromsø*. 30.01. 2006

Nordlys: *Vil etablere et Senter for Bykompetanse*. 01.02. 2006

Nordlys: *Fortvilte utbyggere: Prosjektet helt ute i det blå*. 01.02. 2006

Nordlys: *Gi ungene våre frihet*. Redaktørkommentar. 08.02. 2006

Nordlys: *Tromsø valgt ut til verdens største arkitektutstilling*. 01.03. 2006

Bladet Tromsø: *Lederartikkel*. 18.04. 2006.

Nordlys: *Inviterer til byvandring*. 03.05. 2006

Nordlys: *Det er i øyeblikket 7000 boliger på tegnebordet og ingen vet noe om det før de står der* [Retriever-tittel] 05.05. 2006

Nordlys: *Krever idébank for byutvikling*. 20.06. 2006

Bladet Tromsø: *Skjebnedag for Byutviklingens År*. 20.06. 2006

Bladet Tromsø: *Ønsker ikke boliger*. 21.06. 2006

Nordlys: *Hedret av kommunen*. 14.12.2006

Adresseavisen: *Nyhavna – mulighetenes arena!* Kronikk, Nyhavna-regjeringen. 23.12. 2006

Nordlys: *Manglende åpenhet*. 14.04. 2007. Kronikk, Arkitekter, 70 grader Nord.

Bladet Tromsø: *Sett spillet i gang*. 09.06. 2007

Bladet Tromsø: *Vi trenger en åpen og beslutningsdyktig kommune*. Leserinnlegg, Byutviklingssjefen. 14.06. 2007

Bladet Tromsø: *Sentrum til debatt*. 21.06. 2007

Bladet Tromsø: *Folkemøte uten temperatur*. 22.06. 2007

Nordlys: *Varsler kamp mot boliger i sentrum*. 07.08. 2007

Nordlys: *Hvordan sikre en spennende byutvikling?* Leserinnlegg planutvalgsleder (SV) og ordfører kandidat (SV) 07.08. 2007

Nordlys: *Byutvikling – slappe politikere?* Leserinnlegg planutvalgsleder (SV). 30.08. 2007

DOGA-Magasinet: *Når byutvikling blir snakkis*. Nr. 1. 2007

Sandefjord Blad: *Inviterer byen til idédugnad*. 11.01. 2008

Sandefjord Blad: *Grip muligheten, Sandefjord*. Leserinnlegg, medlem Sandefjord Byforum 23.01. 2008

Sandefjord Blad: *Hva nå, kjære politiker?* Leserinnlegg, medlem Sandefjord Byforum 28.01. 2008

Bladet Tromsø: *Nye visjoner for Verftet*. 26.02. 2008

Bladet Tromsø: *Nytt byforum*. 06.01. 2009

Bladet Tromsø: *Frykter utsettelse*. 23.02. 2010.

Nordlys: *Vil ha meninger om byutvikling*. 18.05. 2010

Bladet Tromsø: *Advarer mot investorflukt*. 20.05. 2010

Nordlys: *Hva er det med Tromsø sentrum?* Kronikk, arkitekt i 70 grader nord. 10.09. 2010

Bladet Tromsø: *Stiller byens diagnose*. 02.04. 2011a

Bladet Tromsø: *Tar stilling til høsten*. 02.04. 2011b

18.4 Andre dokumenter

Sluttrapport. Åpen Runde. Acona Technopole AS. 30.10. 2009

Årsberetning. Næringsforeningen i Tromsø. 2005.

19 Dokumenter – Trondheim

19.1 Dokumenter fra Nyhavna-Regjeringen

Credo for en ny bydel. Internt dokument. 2006.

Presentasjon. Bygg:Larm-seminaret. Nyhavna-Regjering. 2006

Manifest. Nyhavna-Regjeringen. 2006

Workshop-referat. Nyhavna-Regjeringen. 02.01. 2007

Referat. Møte i Nyhavna-Regjeringen. 08.01. 2007

Referat. Møte i Nyhavna-Regjeringen. 12.01. 2007

Seminarprogram. bygg:Larm. Februar, 2007

Høringsuttalelse fra Nyhavnaregjeringen til "Høringsutkast – revidert Kommuneplanens arealdel 2006-2018". Trondheim Kommune. Ref. nr. 07/10159

19.2 Offentlige dokumenter

Kommunedelplan for Havneområdet. Trondheim kommune. 1995.

Kommunedelplan for Havneområdet. Trondheim kommune. 2001.

Saksframlegg, Kommuneplanens arealdel. 2006-2018. Sluttbehandling. Trondheim kommune

Saksprotokoll, Kommuneplanens arealdel 2006-2018. Sluttbehandling. Trondheim kommune

Kommuneplanens arealdel 2006-2018. Trondheim Kommune.

Interessentkartlegging. Næringsvirksomheter på Nyhavna, Trondheim. Trondheimsfjorden

Interkommuneale Havn IKS. Mars 2008.

Planprogram. Kommunedelplan for Nyhavna. Høringsutkast. Trondheim kommune. 2011
“Midt-Nordens logistikknutepunkt – Det helhetlige grepet”. Trondheim Havn/JSTA AS.

19.3 Media-dokumenter

Adresseavisen: *Lønnsomt å flytte*. 22.02. 2000a

Adresseavisen: *Dårlig råd om byutvikling*. Leserinnlegg By- og regionalprofessor. NTNU.
22.02. 2000b

Adresseavisen: *Gode og dårlige råd om byutvikling*. Leserinnlegg, Leder Trafikon i
Scandiaconsult. 06.03. 2000

Adresseavisen: *-Visjonene dør hos byråkratene*. 05.01. 2001

Adresseavisen: *-Møter liten motstand*. 06.01. 2001

Adresseavisen: *-Engasjement positivt og viktig*. 08.01. 2001

Adresseavisen: *Anonyme politikere*. Redaksjonell kommentarartikkel. 09.01. 2001

Adresseavisen: *...og tettere skal det bli*. 09.01. 2001

Adresseavisen: *400 på debatt om byutvikling*. 10.01. 2001

Adresseavisen: *Byutvikling – hvem bestemmer?* Leserinnlegg, Ungdomssekretæren LO
Sør-Trøndelag. 16.01. 2001

Adresseavisen: *Godsterminalen skal bygges som planlagt*. 26.04. 2001

Adresseavisen: *Visuell forstoppelse*. Lederartikkel. 28.01. 2002

Adresseavisen: *Visuell forstoppelse eller helhetssyn?* Kronikk av Kommuneplansjefen, Plan-
og bygningsenhetsdirektøren og Byplansjefen i Trondheim Kommune. 08.02. 2002

Adresseavisen: *Cicignon utgått på dato*. 22.01. 2002

Adresseavisen: *Byen er alt vi har*. Kronikk, interimstyret i Trondheim Byformsenter. 23.08.
2002

Adresseavisen: *Krever estetikk i byutviklingen*. 20.11. 2002

Adresseavisen: *Slik Skal Trondheim utvikles*. 20.02. 2003.

Adresseavisen: *Jernbaneverkstedet på Marienborg er liv laga*. Leserinnlegg, Leder LO
Trondheim. 18.03. 2003

Adresseavisen: *Nostalgi fra en rød sekstiåtter*. Leserinnlegg, Kommunalråd for Venstre.
28.04. 2003

Adresseavisen: *Trondheim bare for Ally McBeal*. Leserinnlegg, Leder LO Trondheim. 05.05.
2003

Adresseavisen: *Store planer for røslig dame*. 24.05. 2003

Adresseavisen: *Nei til Marienborgplanen*. 07.06. 2003

Adresseavisen: *Marienborgplanen vedtatt*. 20.06. 2003

Adresseavisen: *Sjokolade, øl og jernbane*. Leserinnlegg, Leder LO Trondheim. 02.09. 2003

Adresseavisen: *LO satser på omkamp i nytt bystyre*. 04.09. 2003

Adresseavisen: *Slik blir den nye venstrekursen*. 19.09. 2003

Adresseavisen: *Byfolket skal forme Tempe*. 09.06. 2004

Adresseavisen: *Millionbygg på Dora*. 03.07. 2004

Adresseavisen: *Drømmen om den gode by*. Leserinnlegg. Arkitekt, NSW arkitektkontor.
26.01. 2005

Adressavisen: *Byens viktigste hjørner*. 18.05. 2005

Adresseavisen: *Toget går på Brattøra*. 21.12. 2005

Adresseavisen: *Ingen Svartlamoen-Bylarm uten Bygglarm*. 07.04. 2006

Adresseavisen: *Utvider med Bygglarm*. 03.07. 2006

Adresseavisen: *Byen som søkte havet, men møtte veggen*. Leserinnlegg. Leder av
Byutviklingskomiteen, RV. 09.08. 2006

Adresseavisen: *Kulturell byggeboom*. 15.08. 2006

Adresseavisen: *Bygglarm brøt med Plan B*. 13.09. 2006

Adresseavisen: *Skal regjere over byutvikling på Nyhavna*. 02.10. 2006

Adresseavisen: *De hengende hager på Dora*. 22.11. 2006

Adresseavisen: *Nyhavna – Mulighetenes arena!* Kronikk, Nyhavna-Regjeringen. 23.12. 2006

Klassekampen: *Her skal folkets bydel ligge!* 01.02. 2007

Adresseavisen: *Grasrotvisjoner for Østbyen*. 02.02. 2007

Adresseavisen: *Havnesjefen er avventende*. 03.02. 2007

Adresseavisen: *Store ord om bygg:Larm*. 08.02. 2007

Adresseavisen: *Visjoner som kan vare*. Kommentar. 08.02. 2007

Aftenposten: *Kulturløft i øst*. 04.02. 2007

Adresseavisen: *Levende by også mot fjorden*. Lederartikkel. 03.03. 2007

Adresseavisen: *Regjeringstiden er slett ikke over*. 06.03. 2007

Adresseavisen: *Åpen diskusjon om Nyhavna*. Kronikk, Nyhavna-Regjeringen. 06.03. 2007

Adresseavisen: *Skeptisk til Nyhavna som boligområde*. 06.03.2007

Adresseavisen: *Ikke nevnt B-ordet*. Kommentar. 07.03. 2007

Adresseavisen: *Høyre forsvarer Svartlamonittene*. 07.03. 2007

Adresseavisen: *Drømmen om Nyhavna*. 12.03. 2007

Adresseavisen: *Folkemøte om Nyhavna*. 19.03. 2007

Adresseavisen: *Visjonære tanker om "byens flotteste tomt"*. 20.03. 2007

Adresseavisen: *Nyhavna som drømmeby for hele Trondheim*. Kronikk. NSW-arkitekt. 24.05. 2007

Adresseavisen: *Norsk Stål vil utvide på Nyhavna*. 25.06. 2008

Adresseavisen: *Sier nei til Norsk Stål*. 27.06. 2008

Adresseavisen: *Vil ikke ture arbeidsplasser*. 28.06. 2008

Adresseavisen: *Spillet om Nyhavna*. 04.07. 2008

Adresseavisen: *Havforskning i flytende katedral*. 09.07. 2008

Adresseavisen: *Ja til Norsk Stål sine planer om utvidet virksomhet på Nyhavna*. 17.09. 2008

Adresseavisen: *Fra hard asfalt til pulserende byliv*. 26.09. 2008a

Adresseavisen: *Visjoner som fascinerer*. Kommentar. 26.09. 2008b

Adresseavisen: *Ny kjempe på Nyhavna*. 15.12. 2008

Adresseavisen: *Høyre og Senterpartiet kommer ikke til å stemme for Norsk Ståls Byggeplaner*. 03.06. 2009.

Adresseavisen: *Får bygge på Transittkaia*. 17.06. 2009

Adresseavisen: *Snøhetta tegner Giskes milliard-drøm*. 08.02. 2010

Adresseavisen: *Byutvikling krever mot og langsiktighet*. Kronikk, kommunalråd AP. 22.03. 2010

Adresseavisen: *Mulig løsning på Nyhavna*. 17.08. 2010

Adresseavisen: *Over og ut med monsterhallene*. 21.09. 2010

Adresseavisen: *Betinget positiv til nye stålplaner*. 22.09. 2010

Adresseavisen: *Åpner for 2300 boliger på havna*. 21.12. 2010

Adresseavisen: *Snuoperasjon på havna*. 28.12. 2010

Adresseavisen: *Varsler krig om Nyhavna*. 29.12. 2010a

Adresseavisen: *Ryggdekning*. 29.12. 2010b

Adresseavisen: *Ønsker Nyhavna-innspill velkommen*. 30.12. 2010

Adresseavisen: *Enstemmig Ap ga grønt lys for nye Nyhavna*. 13.01. 2011

Adresseavisen: *Ny virksomhet på Nyhavna*. Leder-artikkel. 13.01. 2012

19.4 Andre dokumenter

LO Trondheim: *Fagbevegelsen og kommunevalget 2007*. Valgbrosjyre.

NWS/ Dora AS/ Rom Eiendom, Lade Teknopark & OBOS: "Nyhavna 2030 – Fra visjon til virkelighet". 2008

Dora AS: Presentasjon Nyhavna 2023 [sic] – Fra visjon til virkelighet. Brev fra Dora AS til Trondheim kommune. 2008

Trondheim Arbeiderparti: *En bydel for fremtiden*. Vedtak i Rep.skap. 12.01. 2011

20 Nasjonale offentlige dokumenter

Miljøverndepartementet: *Sentrumsutvikling. Råd og eksempler*. 2000.

21 Litteratur

- Aars, J., & Kvalvåg, S. (2005). Urbane aktivistnettverk: Effektive og eksklusive? I A. L. Fimreite & T. Medalen (red.), *Governance i norske storbyer - mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Aarsæther, N., Nyseth, T., & Bjørnå, H. (2011). Two networks, one city: Democracy and governance networks in urban transformation. *European Urban and Regional Studies*, 18(3), 306-320.
- Albrechts, L. (2001). In Pursuit of New Approaches to Strategic Spatial Planning. A European Perspective. *International Planning Studies*, 6(3), 293-310.
- Albrechts, L. (2004). Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31, 743-758.
- Albrechts, L. (2006a). Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects. *European Planning Studies*, 14(10), 1487 - 1500.
- Albrechts, L. (2006b). Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia. *Environment and Planning A*, 38, 1149-1170.
- Alexander, E. R. (2011). Letter to the Editors: Insurgent Planning in the Republic of Buryatia, Russia. *Journal of Planning Education and Research*, 31(2), 220.
- Alvesson, M. (2003). Beyond Neopositivists, Romantics, and Localists: A Reflexive Approach to Interviews in Organizational Research. *Academy of Management Review*, 28(1), 13-33.
- Alvesson, M., & Sköldberg, K. (2008). *Tolkning och reflektion: Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Andersen, J., & Pløger, J. (2007). The Dualism of Urban Governance in Denmark. *European Planning Studies*, 15(10), 1349-1367.
- Andersen, N. Å. (1999). *Diskursive analysestrategier - Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Appadurai, A. (2001). Deep democracy: urban governmentality and the horizon of politics. *Environment & Urbanization*, 13(2), 24-43.
- Aspen, J. (2005). *By og byliv i endring: studier av byrom og handlingsrom i Oslo*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Aure, M., & Bærenholdt, J. O. (2007). Tverrfaglighet og sammenligning på tværs mod nord. I T. Nyseth, S. Jentoft, A. Førde & J. O. Bærenholdt (red.), *I disiplinenes grenseland - tverrfaglighet i teori og praksis*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bakhtin, M. (2003). *Latter og dialog: utvalgte skrifter*. Oslo: Cappelen akademisk forl.
- Baldersheim, H., & Ås, D. (red.). (1984). *Hva skjer med våre byer? - ni artikler i anledning Bernt H. Lund's [sic] 60-års dag 14. august 1984*. Oslo: J. W. Cappelens Forlag a.s. .
- Balducci, A., Boelens, L., Hillier, J., Nyseth, T., & Wilkinson, C. (2011). Introduction: Strategic spatial planning in uncertainty: theory and exploratory practice. *The Town Planning Review*, 82(5), 481.
- Barlindhaug, R. (2005). Byutviklingsprogrammet og storbyens boligmarked. I R. Barlindhaug (red.), *Storbyens boligmarked - drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg*. Oslo: Scandinavian Academic Press - Spartacus Forlag.
- Beard, V. A. (2003). Learning Radical Planning: The Power of Collective Action. *Planning Theory*, 2(1), 13-35.
- Beitske, B., & Boelens, L. (2011). Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice* 4(2).
- Bergsli, H. (2005). Entreprenørpolitikk og byutvikling - Byutvikling og globale trender. I J. Aspen (red.), *By og byliv i endring - Studier av byrom og handlingsrom i Oslo*. Oslo: Scandinavian Academic Press.

- Bergström, G., & Boréus, K. (2000). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Bildeng, M., & Fürst, R. (red.). (1991). *Norge trenger en storbypolitikk - En debatt om de store byenes funksjoner og særtrekk*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Birkelid, L. K. (2004). *Byutvikling i Tromsø - En diskursanalyse av makt i byplanlegging med fokus på utviklingen av to store prosjekter*. Masteroppgave i sosiologi. Universitetet i Oslo, Oslo.
- Bowitz, E., & Høegh, J. (2005). Bytransformasjon - mister kommunene grepet eller gir de det fra seg? I A. L. Fimreite & T. Medalen (red.), *Governance i norske storbyer - Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Buitelaar, E., Lagendijk, A., & Jacobs, W. (2007). A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy. *Environment and Planning A*, 39, 891-908.
- Bukve, O., Foss, O., Onsager, K., Selstad, T., & Ørbeck, M. (2004). Historiske og nyere trekk ved regionalutvikling og politikk i Norge. I K. Onsager & T. Selstad (red.), *Regioner i utakt*. Trondheim: Tapir Akademiske forlag.
- Børud, E. (2005). *Bitvis byutvikling: møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging*. Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo, [Oslo].
- Campbell, H. (2001). Planning at the Fringe: Inventing the Practices of Tomorrow? *Planning Theory & Practice*, 2(3), 343 - 344.
- Campbell, H., & Marshall, R. (2000). Public Involvement and Planning: Looking beyond the One to the Many. *International Planning Studies*, 5(3), 321 - 344.
- Carmona, M., Tiesdell, S., Heath, T., & Oc, T. (2010). *Public Places Urban Spaces - The Dimensions of Urban Design*. Oxford/Burlington: Architectural Press.
- Carstensen, M. B. (2011). Ideas are Not as Stable as Political Scientists Want Them to Be: A Theory of Incremental Ideational Change. *Political Studies*, forthcoming, 1-20.
- Coaffee, J., & Healey, P. (2006). "My Voice: My Place": Tracking Transformations in Urban Governance. *Urban Studies*, 40(10), 1979-1999.
- Davies, J. S. (2007). The Limits of Partnerships: An Exit-Action Strategy for Local Democratic Inclusion. *Political Studies*, 55, 779-800.
- De Magalhães, C., Healey, P., & Madanipour, A. (2002). Assessing Institutional Capacity for City Centre Regeneration: Newcastle's Grainger Town. I G. Cars, P. Healey, A. Madanipour & C. De Magalhães (red.), *Urban Governance, institutional capacity and social milieux*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- de Souza, M. L. (2006). Social movements as 'critical urban planning' agents. *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 10(3), 327 - 342.
- Dempsey, N., & Jenks, M. (2010). The Future of the Compact City. *Built Environment*, 36(1), 116-121.
- Derrida, J. (1988). *Limited Inc*. Evanston, IL: Northwestern University Press.
- Desfor, G., Laidley, J., Stevens, Q., & Schubert, D. (red.). (2011). *Transforming Urban Waterfronts: Fixity and Flow*. New York: Routledge.
- Dreyer Hansen, A. (2003). Diskursteori - Konstruktivisme og negativitet IA. Dreyer Hansen & K. Sehested (red.), *Konstruktive bidrag - om teori og metode i konstruktivistisk videnskap*. Frederiksberg C: Roskilde Universitetsforlag.
- Dreyer Hansen, A., & Sehested, K. (2003). *Konstruktive bidrag: om teori og metode i konstruktivistisk videnskap*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Ellefsen, K. O., & Tvilde, D. (1991). *Realistisk byanalyse* Trondheim: Skrifter fra Arkitektavdelingen NTH.

- Etzler, A. (2008). *Trondheimsmodellen - Radikala framgångshistorier i Norge och Nederländerna*. Stockholm: Karneval förlag.
- Falleth, E. I., Hanssen, G. S., & Saglie, I.-L. (2008). *Medvirkning i byplanlegging i Norge [Public participation in Norwegian Urban Planning]* (nr 37). Oslo: Norwegian Institute for Urban and Regional Research.
- Falleth, E. I., Hanssen, G. S., & Saglie, I. L. (2010). Challenges to Democracy in Market-Oriented Urban Planning in Norway. *European Planning Studies*, 18(5), 737 - 753.
- Fimreite, A. L., & Medalen, T. (2005). *Governance i norske storbyer: mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Fimreite, A. L., Medalen, T., & Aars, J. (2005). By-governance. I A. L. Fimreite & T. Medalen (red.), *Governance i norske storbyer - Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, F., & Forester, J. (1993). Editors' Introduction. I F. Fischer & J. Forester (red.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: UCL press.
- Fiskaa, H. (2005). Past and future for public participation in Norwegian physical planning. *European Planning Studies*, 13(1), 157 - 174.
- Fiskaa, H., & Stabell, N. (1996). Ein by i vekst og omforming. Planlegging og utvikling i Trondheim etter krigen. I A. S. H. Garberg, Berit Gullikstad, Ola Svein Stugu (red.), *Det moderne Trondheim. Årbok 1996. Trøndelag Folkemuseum*. . Trondheim: Trøndelag Folkemuseum.
- Florida, R. (2003). Cities and the Creative Class. *City & Community*, 2(1), 3-19.
- Flyvbjerg, B. (1991). *Rationalitet og magt - et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet* (vol. 2). København: Akademisk forlag.
- Flyvbjerg, B. (2009). *Samfundsvidenskab som virker: hvorfor samfundsforskningen fejler, og hvordan man får den til at lykkes igen*. København: Akademisk Forlag.
- Flyvbjerg, B., & Richardson, T. (2002). Planning and Foucault: In Search of the Dark Side of Planning Theory. I P. Allmendinger & M. Tewdwr-Jones (red.), *Planning Futures - New Directions for Planning Theory*. London: Routledge.
- Forester, J. (1989). *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press.
- Forester, J. (1999). *The deliberative practitioner: encouraging participatory planning processes*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Foucault, M. (1995). *Seksualitetens historie, 1, Viljen til viten*. [Halden]: EXIL.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the Public Domain - From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press.
- Friedrichs, J., & Kratochwil, F. (2009). On Acting and Knowing: How Pragmatism Can Advance International Relations Research and Methodology. *International Organization*, 63(04), 701-731.
- Førde, A. (1998). Everyday life of farming households in Southern France and Northern Norway - Comparative analysis of social processes. I MOST (red.), *Coping Strategies in the North. Local practices in the context of global restructuring*.: Nordic Council of Ministers.
- Gabrielsen, G. V., & Isdahl, B. (2005). *Bo i bysentrum - By i bosentrum*. Oslo: Norsk Form
- Geertz, C. (1983). *Local knowledge: further essays in interpretive anthropology*. New York: Basic.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Glynos, J., & Howarth, D. R. (2007). *Logics of critical explanation in social and political theory*. New York, NY: Routledge.

- González, S. (forthcoming). Bilbao and Barcelona 'in Motion'. How Urban Regeneration 'Models' Travel and Mutate in the Global Flows of Policy Tourism. *Urban Studies*.
- González, S., & Healey, P. (2005). A Sociological Institutional Approach to the Study of Innovation in Governance Capacity. *Urban Studies*, 42(11), 2055 - 2069.
- González, S., & Vigar, G. (2008). Community influence and the contemporary local state -- Potentials and contradictions in the neo-liberal city. *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 12(1), 64 - 78.
- Griggs, S., & Howarth, D. (2008). Populism, Localism and Environmental Politics: the Logic and Rhetoric of the Stop Stansted Expansion campaign. *Planning Theory*, 7(2), 123-144.
- Groth, J., & Corijn, E. (2005). Reclaiming Urbanity: Indeterminate Spaces, Informal Actors and Urban Agenda Setting. *Urban Studies*, 42(3), 503-526.
- Gubrium, J. F., & Holstein, J. A. (2002). From the Individual Interview to the Interview Society. I J. F. Gubrium & J. A. Holstein (red.), *Handbook of Interview Research*. Thousand Oaks, California: Sage Publications Inc. .
- Guneriusen, W. (2008). Modernitet, fortrylling og magi - Konstruksjonen av det "nye" Nord-Norge. *Sosiologisk tidsskrift*(1), 31-52.
- Haggärde, M., Løkken, G., Dahl, K. E., Holm, T., & Uhre, K. (2008). *Öppenhet och experiment - att utveckla och praktisera tankeverktyg för en ny planläggning*. Innlegg på Architectural Inquiries.
- Hajer, M. (1995). *The Politics of Environmental Discourse - Ecological Modernization and the Policy Process*. New York: Oxford University Press Inc.
- Hajer, M. (2003a). A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics. I M. Hajer & H. Wagenaar (red.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society* (s. 88-110). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hajer, M. (2003b). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*, 36, 175-195.
- Hajer, M. (2005). Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental Politics: From Acid Rain to BSE. I D. Howarth & J. Torfing (red.), *Discourse Theory in European Politics - Identity, Policy and Governance* (s. 297-315). New York: Palgrave Macmillan.
- Hajer, M. (2006). The living institutions of the EU: Analysing governance as performance. *Perspectives on European Politics and Society*, 7(1), 41 - 55.
- Hajer, M. (2009). *Authoritative Governance - Policy-making in the Age of Mediatization*. Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, M., & Laws, D. (2006). Ordering Through Discourse. I M. Moran, M. Rein & R. E. Goodin (red.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, M., & Versteeg, W. (2005). A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 7(3), 175 - 184.
- Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (2003). *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, XLIV(936-957).
- Hanssen, G. S., Helgesen, M., & Vabo, S. I. (2007). *Politikk og demokrati: en innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Oslo: Gyldendal akademisk.

- Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17.
- Hay, C. (1999). Crisis and the structural transformation of the state: interrogating the process of change. *The British Journal of Politics & International Relations*, 1(3), 317-344.
- Hay, C. (2001). The "Crisis" of Keynesianism and the Rise of Neoliberalism in Britain: An Ideational Institutional Approach. I J. L. Campbell & O. K. Pedersen (red.), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Healey, P. (1992). Planning Through Debate. The Communicative Turn in Planning Theory. *Town Planning Review*, 63(2), 143-162.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Basingstoke: Macmillan.
- Healey, P. (1999). Institutional Analysis, Communicative Planning, and Shaping Places. *Journal of Planning Education and Research*, 19(2), 111-121.
- Healey, P. (2006a). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Healey, P. (2006b). Transforming governance: Challenges of institutional adaption and a new politics of space. *European Planning Studies*, 14(3), 299-320.
- Healey, P. (2007). *Urban Complexity and Spatial Strategies - Towards a relational planning for our times*. London: Routledge.
- Healey, P. (2009). In Search of the "Strategic" in Spatial Strategy Making. *Planning Theory & Practice*, 10(4), 439 - 457.
- Healey, P., De Magalhães, C., Madanipour, A., & Pendlebury, J. (2003). Place, identity and local politics: analysing initiatives in deliberative governance. I M. Hajer & H. Wagenaar (red.), *Deliberative Policy Analysis - Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Henriksen, S. (2010). "Åpen runde" - medvirking i private planprosesser [Open Round - Participation in private initiated planning processes]. Bachelor Thesis. University of Tromsø Tromsø.
- Heradstveit, D., & Bjørge, T. (2006). *Politisk kommunikasjon*. Oslo: TANO AS.
- Hillier, J. (2000). Going round the back? Complex networks and informal action in local planning processes. *Environment and Planning A*, 32, 33 - 54
- Hillier, J. (2002a). Direct Action and Agonism in Democratic Planning Practice. I P. Allmendinger & M. Tewdwr-Jones (red.), *Planning Futures - New Directions For Planning Theory* (s. 110-135). London: Routledge.
- Hillier, J. (2002b). *Shadows of Power - An Allegory of Prudence in Land-Use Planning*. London: Routledge.
- Hillier, J. (2005). Straddling the Post-Structuralist Abyss: Between Transcendence and Immanence? *Planning Theory*, 4(3), 271-299.
- Hillier, J. (2007). *Stretching beyond the horizon: a multiplanar theory of spatial planning and governance*. Aldershot: Ashgate.
- Hillier, J. (2008). Plan(e) Speaking: a Multiplanar Theory of Spatial Planning. *Planning Theory*, 7(1), 24-50.
- Hillier, J. (2010). Post-structural Complexity: Strategic Navigation in an Ocean of Theory and Practice IM. Cerreta, G. Concilio & V. Monno (red.), *Making Strategies in Spatial Planning* (vol. 9, s. 87-97): Springer Netherlands.
- Holm, T. (2007). *Tromsøs øvelse i åpenhet: politisk prosjekt eller ekspertenes arena for grensesprengende byutvikling? : en prosess-studie*. T. Holm, Tromsø.
- Holst, C. (2005). Sosiologi, kritikk og politikk. *Nytt Norsk Tidsskrift*(3), 327- 333.

- Holston, J. (1998). Spaces of insurgent citizenship. . I L. Sandercock (red.), *Making the invisible visible: A multicultural planning history*. (s. 37-56). Berkely: University of California Press.
- Howarth, D. (2005a). Applying Discourse Theory: the Method of Articulation. I D. Howarth & J. Torfing (red.), *Discourse Theory in European Politics - Identity, Policy and Governance* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Howarth, D. (2005b). *Diskurs. En introduktion*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hysing, E. (2009). Greening Transport—Explaining Urban Transport Policy Change. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 11(3), 243 - 261.
- Innes, J., & Booher, D. (2000). *Public Participation in Planning: New Strategies For the 21st Century*. Innlegg på The annual conference of the Associations of Collegiate Schools of Planning
- Irazábal, C., & Neville, J. (2007). Neighbourhoods in the Lead: Grassroots planning for social transformation in post-Katrina New Orleans? *Planning Practice and Research*, 22(2), 131 - 153.
- Jenks, M., Burton, E., & Williams, K. (1996). *The Compact city: a sustainable urban form?* London: E & FN Spon.
- Jensen, O. B. (2007). Culture Stories: Understanding Cultural urban Branding. *Planning Theory*, 6(3), 211-236.
- Jessop, B. (2002). Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective. *Antipode*, 34(3), 452-472.
- Järvinen, M. (2005). Interview i en interaktionistisk begrepsramme. I M. Järvinen & N. Mik-Meyer (red.), *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv*. København Hans Reitzels forlag.
- Jørgensen, G., & Ærø, T. (2008). Urban Policy in the Nordic Countries—National Foci and Strategies for Implementation. *European Planning Studies*, 16(1), 23 - 41.
- Kielland, I. M. (2010). The politics of place and emotions in Tromsø's Olympic debate *Approaching Citizenship, Encounters & Place Enactment*. (vol. 2). University of Tromsø: CEPIN Resarch School. Faculty of Humanities, Social Sciences and Education.
- Kittang, D. (2006). *Trebyen Trondheim: forvitring og fornying : ein studie av ein byplandiskurs*. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.
- Kleven, T. (2011). *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging - Norsk kommuneplanlegging 1965-2005*. Trondheim: Tapir Akademiske Forlag
- Koolhaas, R., Werlemann, H., Mau, B., & Sigler, J. (1997). *Small, medium, large, extra-large: Office for Metropolitan Architecture, Rem Koolhaas and Bruce Mau*. Köln: Benedikt Taschen Verlag.
- Kraft, S. E. (2008). Place-making through Mega-events. I J. O. Bærenholdt & B. Granås (red.), *Mobility and Place - Enacting Northern European Peripheries*. (s. 219-232). Aldershot: Ashgate.
- Kristiansen, R. (2006). *Deltagelse, dialog og dominans - En kritisk undersøkelse av planteori og -praksis [Participation, Dialogue and Dominance - A Critical Examination of Planning Theory and Practice]*. Master Thesis. University of Tromsø. , Tromsø.
- Kristiansen, R. (2007). Tverrfaglig forskning på deltagende byplanprosesser. I T. Nyseth, S. Jentoft, A. Førde & J. O. Bærenholdt (red.), *I disiplinenes grenseland - tverrfaglighet i teori og praksis*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kunzmann, K. R. (2004). Culture, creativity and spatial planning. *Town Planning Review*, 4, 383-404.
- Kus, B. (2006). Neoliberalism, Institutional Change and the Welfare State: The Case of Britain and France. *International Journal of Comparative Sociology*, 47(6), 488-525.

- Kvale, S. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Laclau, E. (1990). *New reflections on the revolution of our time*. London: Verso.
- Laclau, E. (2007). *Emancipation(s)*. London: Verso.
- Laclau, E., & Mouffe, C. (1985). *Hegemony and Socialist Strategy*. London: Verso.
- Landry, C. (2000). *The creative city: a toolkit for urban innovators*. London: Earthscan.
- Leknes, E., Farsund, A. A., & Holmen, A. K. T. (2005). *Kommuneplan som styringsredskap i norske storbyer* (Rapport Rogalandforskning). Stavanger: Rogalandforskning/Kommunenes Sentralforbun.
- Lesjø, J. H. (2003). *OL-saken: en prosess-sosiologisk studie av planlegging, politikk og organisering*. Høgskolen, Lillehammer.
- Lund, B. H. (1984). Vil byforskningsprogrammets resultater påvirke politikken? I H. Baldersheim & D. Ås (red.), *Hva skjer med våre byer? - ni artikler i anledning Bernt H. Lund's [sic] 60-års dag 14. august 1984*. Oslo: J. W. Cappelens forlag a.s.
- Lundberg, A. K. A. (2009). "Vi er ikke en gjeng samstemte anarkister!" - En casestudie av Svartlamoen som byøkologisk forsøksprosjekt. Universitetet i Oslo, Oslo.
- MacCallum, D. (2008). Participatory Planning and Means-Ends Rationality: A Translation Problem. *Planning Theory & Practice*, 9(3), 325 - 343.
- Mandelbaum, S. J., & Albrechts, L. (2005). *The Network Society: A New Context for Planning?* London: Routledge.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2006). The logic of appropriateness. I M. Moran, M. Rein & R. E. Goodin (red.), *The Oxford handbook of public policy* (s. s. 689-708). Oxford: Oxford University Press.
- Martens, K. (2005). Participatory Experiments from the Bottom up - The role of environmental NGOs and citizen groups. *European journal of Spatial Development*(18).
- Miraftab, F. (2009). Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. *Planning Theory*, 8(1), 32-50.
- Mouffe, C. (2000). *The democratic paradox*. New York: Verso.
- Mäntysälo, R. (2005). Approaches to Participation in Urban Planning Theories. I I. Zetti & S. Brand (red.), *Rehabilitation of Suburban Areas: Brozzi and Le Piagge Neighbourhoods*. Diploma Workshop Florence: Department of Technology of Architecture and Design. .
- Nergaard, R. H. (2010). *Vern eller vekst? Konflikter mellom kulturminneforvaltningen og utbyggere i Tromsø*. Masteroppgave i arkeologi. Universitetet i Tromsø, Tromsø.
- Neumann, M. (2005). The Compact City Fallacy. *Journal of Planning Education and Research*, 25(1), 11-26.
- Newman, P. (2008). Strategic Spatial Planning: Collective Action and Moments of Opportunity. *European Planning Studies*, 16(10), 1371-1383.
- North, P. (2001). 'It's a Problem, Is It?' Planning and Protest. *Planning Theory & Practice*, 2(3), 356 - 361.
- Norval, A. (2006). Democratic Identification: A Wittgensteinian Approach. *Political Theory*, 34(2), 229-255.
- NOU 2001:7. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning.* : Miljøverndepartementet
- NOU 2003:14. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven 2 - Planlovutvalgets utredning med lovforslag*: Miljøverndepartementet

- Nyseth, T. (2008). Network Governance in Contested Urban Landscapes. *Planning Theory & Practice*, 9(4), 497 - 514.
- Nyseth, T. (2011). The Tromsø Experiment: Opening up for the unknown. *The Town Planning Review*, 82(5), 573.
- Nyseth, T. (2012 forthcoming). Fluid planning: A meaningless concept or a rational response to uncertainty in urban planning? I J. Burian (red.), *Urban planning*. Rijeka: Intec. Open Access Publisher.
- Nyseth, T., & Bjørnå, H. (2007). Kampen om byrommet; Kulturminnevern som politikkfelt. *Norsk statvitenskapelig tidsskrift*, 23(4), 396-415.
- Nyseth, T., Pløger, J., & Holm, T. (2010). Planning beyond the horizon: The Tromsø experiment. *Planning Theory*, 9(3), 223-247.
- Næss, P., Næss, T., & Strand, A. (2009). *The challenge of sustainable mobility in urban planning and development in Oslo Metropolitan Area*. Oslo: Institute of Transport Economics.
- Olsen, J. P. (2009). Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic government. *European Political Science Review*, 1(01), 3-32.
- Olsson, J. (2009). The Power of the Inside Activist: Understanding Policy Change by Empowering the Advocacy Coalition Framework (ACF). *Planning Theory & Practice*, 10(2), 167 - 187.
- Onsager, K., & Selstad, T. (2004). *Regioner i utakt*. Trondheim: Tapir akademisk forl.
- Paul, K. T. (2009). Discourse analysis: an exploration of methodological issues and a call for methodological courage in the field of policy analysis. *Critical Policy Studies*, 3(2), 240 - 253.
- Peck, J. (2005). Struggling with the Creative Class. *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(4), 740-770.
- Pennington, M. (2002). A Hayekian Liberal Critique of Collaborative Planning. I P. Allmendinger & M. Tewdwr-Jones (red.), *Planning Futures -New Directions for Planning Theory*. London : New York: Routledge.
- Pløger, J. (2001). Public participation and the art of governance. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 28, 219-241.
- Pløger, J. (2006). Urban planning and urban life: Problems and challenges. *Planning Practice and Research*, 21(2), 201 - 222.
- Pløger, J. (2007). "Å strekke seg over skyene" - hvorfor ikke? *Plan - Tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling*(5).
- Purcell, M. (2009). Resisting Neoliberalization: Communicative Planning or Counter-Hegemonic Movements? *Planning Theory*, 8(2), 140-165.
- Rasmussen, T. F. (1991). Norske storybyregioner i et globalt, europeisk og nasjonalt perspektiv. I M. Bildeng & R. Fürst (red.), *Norge trenger en storbypolitikk - En debatt om de store byenes funksjoner og særtrekk*. Oslo: Kommuneforlaget
- Rhodes, R. A. W. (2006). Policy Network Analysis. I M. Moran, M. Rein & R. E. Goodin (red.), *The Oxford Handbook of Public Policy* New York: Oxford University Press.
- Røsnes, A. E. (2005a). Byplanlegging - fra regulativt hierarki til nettverksmekanismer. I A. L. Fimreite & T. Medalen (red.), *Governance i norske storbyer - Mellom offentlig styring og privat initiativ* Oslo Scandinavian Academic Press.
- Røsnes, A. E. (2005b). Regulatory Power, Network Tools and Market Behaviour: Transforming Practices in Norwegian Urban Planning. *Planning Theory & Practice*, 6(1), 35 - 51.
- Sandercock, L. (1998). *Making the invisible visible: a multicultural planning history*. Berkeley, Calif.: University of California Press.

- Sandercock, L. (2005). Imagining Urban Transformation. I L. Albrechts & S. J. Mandelbaum (red.), *The Network Society - A New Context for Planning* London & New York: Routledge.
- Skinner, Q. (1988). Meaning and understanding in the history of ideas". I J. Tully (red.), *Meaning and Context: Quentin Skinner and his Critics* (s. xii, 353 s.). Oxford: Polity Press.
- Stugu, O. S. (1997). *Trondheims historie 997-1997: Kunnskapsbyen: 1964-1997* (vol. 6).
- Stugu, O. S. (2006). Mot et urbanisert land? I K. Helle, F.-E. Eliassen, J. E. Myhre & O. S. Stugu (red.), *Norsk byhistorie - Urbanisering gjennom 1300 år*. Oslo: Pax Forlag A/S.
- Svendsen, O. (2008). Industrisamfunnets byplanlegging i Nord-Norge. I I. Hage, E. Haugdal, B. Ruud & S. Hegstad (red.), *Arkitektur i Nord-Norge*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thelen, K. (1999). HISTORICAL INSTITUTIONALISM IN COMPARATIVE POLITICS. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369-404.
- Thomassen, Ø. (1997). *Herlege Tider - Norsk fysisk planlegging ca. 1930-1965*. Senter for Teknologi og Samfunn - Rapport nr 31. Trondheim.
- Thorkildsen, A. (2006). Hva kan vi lære av Svartlamoen. *Sosiologisk Årbok*, 2006.
- Tilly, C. (1984). *Big structures, large processes, huge comparisons*. New York: Russell Sage Foundation.
- Tjelmeland, H. (1996). *Tromsø gjennom 1000 år - Fra byfolk og bona til tromsøværing 1946-1996*. Tromsø: Tromsø kommune
- Torfig, J. (1999). *New theories of discourse: Laclau, Mouffe and Žižek*. Oxford: Blackwell.
- Torfig, J. (2001). Path-Dependent Danish Welfare Reforms: The Contribution of the New Institutionalism to Understanding Evolutionary Change. *Scandinavian Political Studies*, 24(4), 277-309.
- Torfig, J., & Sørensen, E. (2007). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- Tracy, S. J. (2010). Qualitative Quality: Eight "Big-Tent" Criteria for Excellent Qualitative Research. *Qualitative Inquiry*, 16(10), 837-851.
- Van Dijk, T., Aarts, N., & De Wit, A. (2011). Frames to the Planning Game. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(5), 969-987.
- van Dijk, T., & van der Wulp, N. (2010). Not in my open space: Anatomy of neighbourhood activism in defence of land use conversion. *Landscape and Urban Planning*, 96(1), 19-28.
- Vatne, E. (red.). (2005). *Storbyene i kunnskapsøkonomien. Arena for kunnskapsdeling og nyskaping*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Vestbro, D. U. (2002). Modernism versus Sustainable Development. I D. U. Vestbro (red.), *Architecture as Politics - The role of Design and Planning for Peace and Sustainable Development*. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan.
- Weber, M. (2000). *Makt og byråkrati: essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Gyldendal.
- Wekerle, G. R. (2004). Food Justice Movements: Policy, Planning, and Networks. *Journal of Planning Education and Research*, 23(4), 378-386.
- Wettergren, Å. (2009). Fun and Laughter: Culture Jamming and the Emotional Regime of Late Capitalism. *Social Movement Studies*, 8(1),
- Winkler, T. (2009). For the Equitable City Yet to Come. *Planning Theory & Practice*, 10(1), 65 - 83.
- Winther Jørgensen, M., & Phillips, L. (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

- Wittgenstein, L. (2010). *Filosofiske undersøkelser*. Oslo: Pax.
- Wøhni, A. (2007). "Virker medvirkning virkelig?" - *Evaluering av planmedvirkning i storbyene. Sluttrapport: Asplan Viak*
- Yanow, D. (2000). *Conducting interpretive policy analysis*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Zølner, M., Rasmussen, I. Ø., & Hansen, A. D. (2007). Qualitative Interviews: Studying Network Narratives. I P. Bogason & M. Zølner (red.), *Methods in Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan: New York.



ISBN xxx-xx-xxxx-xxx-x