

Medvirkningens krav og praksis

En studie av Hammerfest kommune sin medvirkningspraksis

—
Kathrine Hanssen

Masteroppgave i samfunnsplanlegging og kulturforståelse - mai 2014

Forord

Det er med stor glede jeg ferdigstiller min 5 år lange utdanning innenfor samfunnsplanlegging og kulturforståelse ved Universitetet i Tromsø. Gjennom de siste to årene har jeg lært mye. Jeg har drevet på med et selvstendig forskningsprosjekt der jeg har planlagt og gjennomført datainnsamling, lest teori og forskningsbidrag, analysert og drøftet funn, skrevet og konkludert. En berikende læringsprosess og en verdifull erfaring å ha med videre i livet. Disse årene har også vist at livet er uforutsigbart. Uansett hvor godt et arbeid er planlagt kan uforutsette hendelser oppstå, og det har ikke alltid vært like enkelt å beholde konsentrasjonen i denne arbeidsprosessen. Jeg klarte det til slutt, og er stolt av meg selv og det jeg har produsert. Jeg håper denne masteroppgaven kan være et bidrag til forskningen innenfor planlegging og medvirkning, og at jeg har lykket i min bruk av teori i analysen.

Det er mange som har bidratt til at denne masteroppgaven er ferdigstilt:

Først og fremst vil jeg takke Hammerfest kommune for sin åpenhet og vennlighet. Uten deres interesse hadde ikke denne oppgaven blitt til. Det har vært spennende å bli kjent med sin egen hjemkommune på en ny måte. Takk til alle informantene som tok seg tid, til både intervju og kaffekopper.

Takk til planavdelingen som tilhørte Miljøverndepartementet i 2013, nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, for stipend.

Min veileder Torill Nyseth, takk for faglige samtaler og for at du har ledet meg på veien!

Tusen takk til mine "midlertidige" kollegaer i Hammerfest som lånte meg kontor plass vinteren 2014.

En evig takknemlighet til alle mine gode venner, familie og slektninger som alltid har gitt oppmuntrende ord, lyttet til meg og bidratt til avkobling og morsomheter.

Mamma og pappa – dere er vidunderlige!

Takk til Harold, min tiltenkte svigerfar, for at du alltid spør hvordan det går.

En ekstra stor takk til Kine som har tatt seg tid til å lese og diskutere oppgaven med meg underveis i prosessen. Tine – takk for at du har bidratt til korrekturlesing.

Og min kjæreste, samboer og beste venn Øivind – takk for støtte, kjærlighet og tålmodighet. Uten deg hadde livet vært kjedelig!

Tromsø, 31.mai 2014

Kathrine Hanssen

Innholdsfortegnelse

FORORD	I
KAPITTEL 1: INTRODUKSJON TIL TEMATIKK OG FORSKNINGSFELT	1
1.1 INNLEDNING	1
1.2 KRAV TIL PLANLEGGING OG MEDVIRKNING	2
1.3 HAMMERFEST KOMMUNE	3
1.4 AVGRENSNING OG PROBLEMSTILLING	3
1.5 OPPGAVENS DISPOSISJON	4
KAPITTEL 2: MEDVIRKNINGENS BETYDNING OG UTVIKLING – EN INTRODUKSJON TIL FORSKNINGSFELTET	7
2.1 INNLEDNING	7
2.2 MEDVIRKNING SOM BEGREP	7
2.3 UTVIKLINGEN AV MEDVIRKNING SOM PRINSIPP I PLANLEGGING	8
2.4 MEDVIRKNING I LOVVERKET	8
2.5 FORSKNINGSTATUS	11
2.6 FORHOLDET MELLOM KRAV OG PRAKSIS	16
KAPITTEL 3: TEORETISK GRUNNLAG	17
3.1 INNLEDNING	17
3.2 TEORIEN OM SAMARBEIDENDE PLANLEGGING	17
3.3 VIKTIGHETEN AV MEDVIRKNING	20
3.4 MEDVIRKNINGSTRAPPEN – VERKTØY FOR Å ANALYSERE MEDVIRKNING	21
3.5 TEORIEN OM INSTITUSJONELL KAPASITETSBYGGING	24
3.6 DIMENSJONENE SOM PÅVIRKER BYGGING AV INSTITUSJONELL KAPASITET	26
3.7 KAPASITET OG EVNE TIL Å DRIVE MEDVIRKNING – EN OPPSUMMERING	30
KAPITTEL 4: METODOLOGISKE VERKTØY OG REFLEKSJONER	31
4.1 INNLEDNING	31
4.2 FORSKNINGSDESIGN	31
4.3 FREMGANGSMÅTE	35
4.4 ETISKE RETNINGSLINJER	38
4.5 PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET	39
4.6 FORSKER I SIN EGEN HJEMBY	40
4.7 ANALYTISK TILNÆRMING	41
KAPITTEL 5. HAMMERFEST – EN KOMMUNE I UTVIKLING	43
5.1 INNLEDNING	43
5.2 GEOGRAFI OG TOPOGRAFI	43
5.3 HISTORISK UTVIKLING - FRA FROSSEN FISK TIL NEDFRYSING AV GASS	44
5.4 AREALUTFORDRINGER - VEKST OG AREALKNAPPHEIT	45
5.5 POTENSIALET FOR UENIGHET OG KONFLIKTER	47
5.6 BEFOLKNINGSUTVIKLING OG - SAMMENSETNING	48
5.7 POLITIKK OG STYRING	50
5.8 OPPSUMMERING	51
KAPITTEL 6: MEDVIRKNING I KOMMUNEPLANENS AREALDEL	53
6.1 INNLEDNING	53
6.2 HVORFOR MEDVIRKNING?	53
6.3 MEDVIRKNINGSTILTAKENE OG DERES INVOLVERINGSPOTENSIAL	55

6.4 "HAMMERFEST MODELLEN" – EN MÅTE Å IVARETA PRINSIPPET OM MEDVIRKNING	66
KAPITTEL 7: EN ANALYSE AV DIMENSJONER SOM PÅVIRKER PRAKTISERINGEN AV MEDVIRKNING	67
7.1 INNLEDNING	67
7.2 KUNNSKAPSRESSURSER	68
7.3 RELASJONELLE RESSURSER	74
7.4 MOBILISERINGSKAPASITET	79
7.5 OPPSUMMERING: ER DET ET SPØRSMÅL OM RESSURSER?	85
KAPITTEL 8: AVSLUTNING	89
8.1 OPPGAVENS FOKUS	89
8.2 HAMMERFEST SIN "MODELL" FOR MEDVIRKNING	89
8.3 DIMENSJONER OG FAKTORER SOM PÅVIRKER PRAKTISERING AV MEDVIRKNING	91
8.4 ER PRINSIPPET OM MEDVIRKNING FORSTERKET?	93
8.5 OPPSUMMERT: RELEVANT OG TREFFSIKKER MEDVIRKNING	93
LITTERATURLISTE	95
VEDLEGG 1: FORESPØRSEL OM DELTAKELSE I MASTEROPPGAVEPROSJEKT	100
VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDER	102
VEDLEGG 3: OPPFØLGINGSSPØRSMÅL TIL PLANAVDELINGEN	108
VEDLEGG 4: INTERVJUGUIDE – ANDRE AKTØRER ENN ANSATTE I KOMMUNEN	109

FIGURLISTE

FIGUR 2.1: KLAUSEN M.FL (2013) SIN FORSTÅELSE AV MEDVIRKNINGSTRAPP OG INNDELING AV MEDVIRKNINGSTILTAK	15
FIGUR 3.1: MEDVIRKNINGSTRAPP ETTER FALLETH OG SANDKJÆR HANSEN (2012)	23
FIGUR 3.2: BYGGING AV INSTITUSJONELL KAPASITET ETTER HEALEY (1998)	25 / 67
FIGUR 5.1: KART OVER HAMMERFEST KOMMUNE	43
FIGUR 5.2: BEFOLKNINGSUTVIKLING I HAMMERFEST. SSB, TABELL 06913	49
FIGUR 6.1: MODIFISERT MEDVIRKNINGSTRAPP, HAMMERFEST KOMMUNE SIN AREALPLAN	56
FIGUR 7.2: AKTØRENE ULIKE ROLLER: UTENFOR ELLER INNENFOR (PLATHE 2011)	75
FIGUR 7.3: VIDEREUTVIKLING AV INSTITUSJONELL KAPASITET (HEALEY 1998), BASERT PÅ EGNE STUDIER	87

Kapittel 1: Introduksjon til tematikk og forskningsfelt

1.1 Innledning

I 2008 ble det vedtatt ny plan- og bygningslov der prinsippet om medvirkning er forsterket, og allerede i formålsparagrafen står det at *planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter*. Denne forsterkningen av medvirkning fører til debatter om hvorvidt medvirkning faktisk er styrket i planpraksiser som følge av den nye loven. Sandkjær Hanssen (2013a) er en av de som hevder at lovens minimumskrav til medvirkning ikke har endret seg vesentlig. Utover minimumskravene til planprogram, informering av planoppstart og høringer, er det få konkrete krav til hvordan medvirkning skal gjennomføres. Det er dermed opp til kommunene selv å avgjøre hvordan man vil legge opp en medvirkningsprosess med tanke på omfang og ressursbruk – så lenge minimumskravene innfris.

I denne oppgaven skal jeg fokusere på hvordan Hammerfest kommune praktiserer medvirkning i kommunen sin langsiktige arealplanlegging. Forholdet mellom formelle krav og praksis er sprikende, og et poeng vil være hvorvidt noen kan avgjøre hva som er *god medvirkning* i de ulike tilfellene av planlegging. At medvirkning er kontekstavhengig er et viktig moment å ha med seg.

Mitt valg av medvirkning som tema for masteroppgaven bunner i egen interesse for å hente inn lokal kunnskap og erfaring for å få et best mulig beslutningsgrunnlag. Viktigheten av dette har jeg erfart gjennom ulike arbeidssammenhenger i offentlig sektor, og vel så viktig som å involvere eksterne aktører er det å klargjøre hvordan deres innspill kan bli benyttet i planarbeidet. Samtidig ble valget av denne tematikken ekstra spennende når Hammerfest kommune selv hevder at de er gode på medvirkning.

Det er viktig å understreke at kommuneplanens arealdel som er benyttet gjennom første del av oppgavens analyse ble rullert og utformet i henhold til plan- og bygningsloven av 1985. Selv om jeg i denne oppgaven diskuterer hvordan prinsippet om medvirkning er forankret, med utgangspunkt i at kravene til medvirkning er ment å være forsterket, er det relevant å benytte denne planen ettersom kommunens planavdeling hevder de alltid har drevet med medvirkning på den måten som plan- og bygningsloven av 2008 krever og at de ikke har gjort noen

endringer i sin arbeidsmetode med medvirkning som følge av lovendringen. Disse endringene vil bli gjort rede for i kapittel 2.

1.2 Krav til planlegging og medvirkning

Planlegging skal bidra til å sikre en fremtidsrettet og bærekraftig utvikling i kommunene (Lesjø 2012). Det handler både om å utvikle gode og relevante tjenester, å ivareta lokal samfunnsutvikling og å ta tak i de store samfunnsmessige utfordringene knyttet til klima- og miljøspørsmål. Når man skal utvikle et godt kommunesamfunn innebærer det både tjenestene, stedet og arealforvaltningen som skal ivaretas gjennom planlegging. Samtidig er det nasjonale og regionale politiske mål som er styringsinstrumenter for kommunens utvikling. Kommuneplanlegging skal bidra til at politikere og berørte parter i kommunesamfunnet tenker langsiktig og gjør kunnskapsbaserte valg. Alle kommuner skal ha en kommuneplan som består av en samfunnsdel og en arealdel. Samfunnsdelen skal gi overordnede mål og føringer for utvikling av kommunesamfunnet og for kommunen som organisasjon. Den gir føringer for kommuneplanens arealdel med tanke på blant annet befolkningsutvikling og utbyggingsmønster. Samfunnsdelen skal ha en sterk kobling til arealdelen som skal være et kartmessig bilde av de prioriteringer og satsninger i samfunnsdelen.

Alle kommuner skal følge de samme reglene, ha myndighet på de samme områder og ha ansvaret for de samme typer oppgaver og tjenester. Dette har bidratt til en diskusjon om alle kommunene har mulighet til å drive kommunal planlegging slik myndigheten forventer og på en slik måte at innbyggere får medvirke på en god nok måte (Lesjø 2012). Det er forventinger om at kommunene i større grad enn før skal involvere hele lokalsamfunnet i utviklingsarbeidet, samtidig som små kommuner har begrensninger i form av tilgang til planfaglig kompetanse og kapasitet til å drive planlegging som inkluderer medvirkning og samråd.

Medvirkning i planlegging er en direkte form for deltakelse i konkrete plan- eller beslutningsprosesser (Falleth og Sandkjær Hanssen, 2012), og medvirkning defineres som at enkeltpersoner eller grupper gis anledning til å delta aktivt i planprosessen. Argumentene for medvirkning kan grovt deles i to, demokratiargumenter og effektivitetsargumenter. Demokratiargumentene går ut på at medvirkning skal sikre at befolkningen tar del i planutformingen og at alle interesser blir hørt. Dette kan bidra til å styrke samfunnsengasjementet, sosial læring og politiske ferdigheter. Effektivitetsargumentene går

ut på at medvirkning kan redusere konflikter og gi omforente løsninger. Noe som gjør planprosessen enklere og raskere å gjennomføre.

Medvirkning skal bidra til å avveie kortsiktige private interesser opp mot samfunnets behov for langsiktige utviklingsperspektiver og ivaretagelse av kollektive interesser. Konflikter fjernes ikke gjennom medvirkning, men skal bidra til at flest mulige hensyn ivaretas.

1.3 Hammerfest kommune

Hammerfest kommune har akkurat passert 10 000 innbyggere og ligger rett over definisjonen av hva som forstås som en mellomstor kommune. Det vil si kommuner med mellom 5000 og 10 000 innbyggere (Lesjø 2012). Lesjø (2012) hevder at mellomstore kommuner skiller seg fra de større (by)kommunene ved at de har et mindre utbyggingspress på arealer og kommunale tjenester. Dette kan ikke sies om Hammerfest kommune. Kommunen sin største utfordring er arealknapphet som er knyttet til geografiske forhold og den arealkrevende reindriftsnæringen. Denne utfordringen har spesielt gjort seg gjeldende etter at Nord-Norges største industrietablering av Snøhvit LNG fant sted, og dermed utviklingen av Hammerfest som vertskap for petroleumsindustrien. Det innebærer mange ulike interesser og hensyn som planleggerne og politikerne må vurdere og avveie. Kommunen er i en unik posisjon for en mellomstor kommune i Nord-Norge med hektisk byggeaktivitet innenfor industri, næring, boliger og opprusting av infrastruktur og skoler. Samtidig som kommunen skal ivareta de lovpålagte tjenestene innenfor omsorg og utdanning, for lokal samfunnsutvikling innenfor sitt geografiske område, og forvaltningsansvaret der både miljø-, areal- og byggesaker inngår.

Nettopp på grunn av denne hektiske aktiviteten i Hammerfest kommune er det interessant å se på hvordan kommunen ivaretar kravet om medvirkning i planlegging. Forskning på medvirkning i Norge (Klausen m.fl., 2013) viser at det kan være nødvendig med en bred og fleksibel medvirkningsmeny for å oppnå lokal deltakelse og engasjement i planprosesser, men er det slik at kommunene må ha en bred medvirkningsmeny med mange medvirkningstiltak for å oppnå et best mulig resultat?

1.4 Avgrensning og problemstilling

1.4.1 Hva kan jeg bidra med?

Mange forskningsbidrag innenfor planlegging og medvirkning ser på hvordan medvirkning fungerer i reguleringsplanprosesser (Falleth m.fl., 2010a, Falleth m.fl., 2010b). Reguleringsplanprosesser er i dag stort sett privat initierte planer, altså at prosessen drives

frem og formgis av andre enn planmyndigheter (Falleth og Sandkjær Hanssen, 2012). I denne oppgaven er det en kommunal arealplan som står i fokus. Planen er initiert av kommunen som planmyndighet som følge av behov rullering av arealplanen. Denne oppgaven er et bidrag til debatten om hvordan medvirkning som prinsipp kan praktiseres i en kommune, og hvilke faktorer som kan påvirker denne praktiseringen. Ettersom kommuneplanens arealplan 2010-2022 er utformet i henhold til plan- og bygningsloven av 1985 vil denne oppgaven også vise om det har vært nødvendig for en kommune å gjøre endringer i sin praktisering av medvirkning med tanke på forsterkningen av prinsippet i den nye loven.

1.4.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Problemstillingen min lyder som følger:

Hvordan er prinsippet om medvirkning i planlegging forankret i Hammerfest kommune sin planpraksis? ”.

For å besvare problemstillingen har jeg formulert to forskningsspørsmål som angir retning og fokus:

1. Hvordan gjør prinsippet om medvirkning seg gjeldende i utarbeidelsen av Hammerfest kommune sin arealplan?
2. Hvilke faktorer / dimensjoner virker inn på Hammerfest kommune sin praktisering av medvirkning?

Prinsippet om medvirkning er i denne oppgaven forstått som de kravene som er fastsatt i plan- og bygningsloven (2008) om å sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter (§1-1).

1.5 Oppgavens disposisjon

Oppgaven er delt inn i 8 kapitler. I kapittel 2 gir jeg en introduksjon til medvirkning ved å vise hvilke endringer, utfordringer og debatter som har vært inspirerende for valg av oppgavens tema og problemstilling. Jeg gjør rede for begrepet medvirkning, hvordan medvirkning har gjort seg gjeldende i norsk planlegging og hvordan medvirkning er forankret i norsk lovverk.

I kapittel 3 går jeg gjennom det teoretiske rammeverket som er mine analytiske verktøy. Teorier om planlegging og medvirkning skal hjelpe meg å problematisere, gi meg nye

perspektiver og åpne for ny forståelse. Teorier skal i tillegg gjøre det mulig å se kritisk på egen kunnskapsproduksjon

Kapittel 4 er metodekapitlet der jeg beskriver helt konkret hvilke fremgangsmåte jeg har benyttet for å innhente data som kan belyse problemstillingen min. Jeg gir en beskrivelse av forskningsdesign, fremgangsmåte og etiske retningslinjer.

I kapittel 5 presenterer jeg konteksten for oppgaven, Hammerfest kommune. Kapitlet innebærer kommunens geografi, historie og utviklingstrekk med fokus på forhold som kan virke inn på medvirkning i kommunen. Det vil gi en bedre forståelse for hvilke utfordringer Hammerfest kommune står overfor i sitt planarbeid og hvilke faktorer som virker inn på de formelle utviklingsprosessene.

Kapittel 6 er oppgavens første analysekapittel der jeg skal forsøke å besvare forskningsspørsmålet *Hvordan gjør prinsippet om medvirkning seg gjeldende i utarbeidelsen av Hammerfest kommune sin arealplan?* Der blir Hammerfest kommune sin medvirkningspraksis i kommuneplanens arealdel 2010-2022 beskrevet.

I kapittel 7 tar jeg for meg oppgavens andre forskningsspørsmål *hvilke institusjonelle dimensjoner virker inn på kommunens praktisering av medvirkning?* Teorien om institusjonell kapasitetsbygging blir brukt som et analyseverktøy for å *forklare* hva som påvirker kommunens praktisering av medvirkning.

Kapittel 8 er oppgavens siste kapittel der jeg skal oppsummere hovedfunnene fra analysene, samle trådene og avslutte med noen refleksjoner rundt funnene.

Kapittel 2: Medvirkningens betydning og utvikling – en introduksjon til forskningsfeltet

2.1 Innledning

Dette kapitlet vil se på hvilke endringer, utfordringer og debatter som har vært inspirerende for valg av oppgavens tema og utforming av forskningsspørsmål. Problemstillingen ”*Hvordan er prinsippet om medvirkning i planlegging forankret i Hammerfest kommune sin planpraksis?*” krever at jeg må gjøre rede for begrepet *medvirkning* og jeg vil derfor se nærmere på hvordan medvirkning har gjort seg gjeldende i norsk planlegging. Medvirkning som prinsipp er forankret i Plan- og bygningsloven (2008) og derfor er det nødvendig å se nærmere på loven og dens tilhørende veiledere. Den siste delen av kapitlet tar for seg en del av dagens forskning om medvirkning med fokus på hvordan medvirkning kan utøves i praksis.

2.2 Medvirkning som begrep

Begrepet *medvirkning* betyr å delta, å bidra eller å samarbeide (Fiskaa, 2005:160). I planleggingssammenheng er medvirkning en rettighet som befolkningen har til å delta i planprosesser (Holsen, 2000). Det vil si at innbyggere har mulighet til å påvirke prosesser og er dermed med på å planlegge sin fremtid. I denne oppgaven er det denne betydningen av medvirkning som legges til grunn.

Formålet med medvirkning er i følge Kommunal- og regionaldepartementet (KRD, 2013) å sikre gode planløsninger, legge til rette for at alle berørte og interesserte aktører kan komme til ordet, fremme kreativitet og engasjement, og være en arena for demokratisk deltakelse i samfunnet. Gjennom dette ønsker man å skaffe et godt beslutningsgrunnlag for å oppnå en best mulig plan, slik som kommuneplaner og reguleringsplaner. Kommunal- og Regionaldepartementet påpeker at innbyggernes deltakelse i plan- og beslutningsprosesser er viktig for å ta vare på felles verdier og grunnleggende levekår i et bærekraftig samfunn. Med andre ord skal medvirkning realisere mange mål både innenfor demokrati og effektivitet. Det kan være utfordrende å gjennomføre og dermed oppnå de mange målene for medvirkning. Forventningene til medvirkning i planlegging er mange, spesielt fra departementet, samtidig er det ikke like mange konkrete krav til hvordan medvirkning *kan* gjennomføres. Det skal jeg diskutere i kapittel 2.5.1 Effektivitet og demokrati.

2.3 Utviklingen av medvirkning som prinsipp i planlegging

Siden starten av planleggingsteoriens historie på 1950-tallet har medvirkning vokst frem som et prinsipp innenfor planlegging. Da teorien om omfattende rasjonell planlegging ledet an var det profesjonelle planleggere som definerte hva som var best for innbyggere, og beslutninger ble fattet uten medvirkning fra offentligheten (Mäntysalo, 2004). Planleggingens teori og praksis har alltid vært kritisert og diskutert. Teoretikere som Lindblom (1959) og Davidoff (1965) kritiserte den rasjonelle tankegangen. De satte blant annet fokus på menneskets begrensninger i å analysere alle sine handlingsmetoder, hensynet til mangfoldet i samfunnet og nødvendigheten av bred demokratisk deltakelse i planlegging (Kleven, 2011:92). På 1980-tallet gjorde den kommunikative vendingen seg gjeldende gjennom Habermas sin kritikk av den instrumentelle tilnærmingen til rasjonalitet. Han hadde et annet syn på rasjonalitet gjennom sitt fokus på konsensusorientert dialog. Det essensielle i kommunikativ rasjonalitet er styrken i et godt velbegrunnet argument og dialog basert på det å komme fram til felles forståelse, troverdighet, legitimitet og oppriktighet (Alvesson og Sköldberg, 2009:151). Som følge av Habermas sin teori om kommunikativ handling og kommunikativ rasjonalitet har det vokst frem ulike teorier som setter fokus på det kommunikative ved planlegging; dialog, medvirkning og inkludering.

1968-opprøret hadde innflytelse på medvirkning i Norge. Det ble demonstrert mot planleggingens autoritære og verdinøytrale rolle, og det ble stilt krav til medinnflytelse og åpenhet i planarbeidet (Fiskaa, 2005, Kleven, 2011). Etableringen av Miljøverndepartementet i 1972 førte til at det ble satt fokus på demokrati i planlegging. Planlegging ble etter hvert gradvis mer lokalt orientert, inkrementell og fokusert på lokalmiljø. Etter dette ble offentlig deltakelse gradvis akseptert som et prinsipp i planleggingen, også i distriktene. Selv om det ble gjennomført ulike eksperimenter med offentlig deltakelse i planleggingen var deltakelsen begrenset til informasjon og konsultasjon. Den instrumentelle rasjonaliteten dominerte fortsatt med innslag av kommunikativ rasjonalitet, altså at begge deler er nødvendig i ulike faser i planlegging (Farner, 2008).

2.4 Medvirkning i lovverket

Medvirkning er lovfestet i fire lover. I tillegg til plan- og bygningsloven (2008) er medvirkning lovfestet i Kommunelovens paragraf 39a om Innbyggerinitiativ, Lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd (Eldrerådsloven, LOV-1991-11-08-76) og Lov om råd eller andre representasjonsordninger i kommunar og fylkeskommunar for menneske med

nedsatt funksjonsevne m.m (LOV-20050617-58). Den første bestemmelsen er med på å sikre at innbyggere kan få behandlet en sak i kommunestyret eller fylkestinget hvis minst 2 prosent av innbyggerne står bak forslaget. Eldrerådsloven pålegger kommuner og fylkeskommuner å ha eldreråd. Dette skal være et rådgivende organ som skal behandle alle saker som gjelder levekår for eldre. Den siste loven pålegger kommunene å ha en representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne for å sikre dem en åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i saker som er viktig for dem. Plan- og bygningsloven er den loven som vektlegges i denne oppgaven, samtidig som de lovpålagte organene er viktig for å sikre disse gruppenes medvirkning i planlegging.

2.4.1 Plan- og bygningslovens utvikling

Den første bygningsloven av 1965 inneholdt ingenting om medvirkning. Det eneste kravet på dette området var at kommuner på et tidlig tidspunkt skulle søke samarbeid med offentlige interessenter, organisasjoner og liknende som har interesse i planarbeidet (Kleven, 2011:63). Det var mulig å gi kommentar til ferdig utarbeide planer, og berørte parter ble varslet slik at de kunne ivareta sine juridiske interesser som grunneiere i forhold til den nye planen. Den sene informasjonen og for dårlige muligheten til å gi innspill ble kritisert (Holsen, 2000). Det ble derfor anbefalt å legge opp til et bedre informasjonssystem i ny lov, både mellom planleggingsorganene, og mellom planleggingsmyndighetene og berørte innbyggere.

Plan- og bygningsloven av 1985 (plbl, 1985) innførte prinsippet om medvirkning i form av generelle regler for konsultasjon, publisitet og informasjon, og spesifikke saksbehandlingsregler for ulike plantyper (Fiskaa, 2005:165). Et viktig element her er forpliktelsen om å annonsere planoppstart på et tidlig stadium. I tillegg ble elementet om offentlig høring forsterket ved at lovens intensjon gikk fra at innbyggere deltar ved å stå i opposisjon til forslag, til at innbyggere deltar i et samarbeid for å forsøke å løse konflikter og skape ny utvikling. Begrepet medvirkning blir ikke nevnt direkte før i lovens § 20-5, kontra dagens lovgivning som vektlegger medvirkning fra formålsparagrafen. Den første paragrafen som vektlegger noe av prinsippet om medvirkning i 1985-loven, er i § 10-1 der kommunen plikter å søke samarbeid med andre offentlige myndigheter som har en interesse i saken. Innbyggere og andre berørte aktører blir vektlagt i lovens § 16-1 med tanke på krav om aktiv opplysningsplikt ovenfor offentligheten, og at berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen. I et teoretisk lys kan man si at den instrumentelle og tekniske rasjonaliteten ble påvirket av en kommunikativ tilnærming. I plan- og bygningsloven av 1985 stilles det krav om konsekvensutredning for kommuneplaner som

fastsetter retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging. Derfor måtte kommuneplanens arealdel i Hammerfest utarbeides i henhold til forskriften om konsekvensutredning som trådte i kraft 1.april 2005 (Forskrift om konsekvensutredninger, 2005). Den inneholder krav om planprogram der formålet blant annet var å beskrive opplegget for medvirkning og informasjon.

Dagens plansystem er mer omfattende enn noen gang. Dette henger sammen med viktigheten av å finne gode helhetsløsninger i et samfunn som preges av konkurranse om arealer og klimamessige hensyn (MD, 2009). Plan- og bygningsloven er i dag det viktigste verktøyet for å bedrive planlegging ettersom loven legger føringer for hvordan man skal ivareta samfunnsinteresser og forvalte arealene. Ved å drive planlegging etter loven skal man sikre en bærekraftig utvikling for hele landet og samtidig sikre av befolkningen kan være med i beslutninger som angår en selv og sine omgivelser.

Prinsippet om medvirkning er forsterket for å oppnå en best mulig plan, og da spesielt ved at medvirkning allerede er vektlagt i formålparagrafen til plan- og bygningsloven:

”(...) Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.” (pbl, 2008 §1-1)

Det innebærer at selv om medvirkning hovedsakelig er ment som et verktøy for innbyggere (Fiskaa 2005) skal også andre sektormyndigheter inkluderes i planarbeidet. Det er lagt opp til at dette kan gjøres ved bruk av regionalt planforum der statlige og regionale organer og kommuner som er berørt av den aktuelle saken skal delta (pbl, 2008 §5-3).

Prinsippet om medvirkning utdypes i lovens femte kapittel der det fremheves hvem som har ansvaret for iverksetting av medvirkning. Det understrekes at prinsippet om medvirkning skal ligge til grunn for alt planarbeid, både offentlig og privat.

”Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private. Kommunen har et særlig ansvar å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte”. (pbl, 2008 §5-1)

Det fremheves av blant annet Sandkjær Hanssen (2013a) at lovens minimumskrav til medvirkning ikke har endret seg vesentlig foruten om at kravet om planprogram er utvidet. Planprogram kan beskrives som en plan for planen (pbl, 2008 §4-1). Planprogrammet er viktig for å skape større bevissthet rundt medvirkning. Det gir også utvidet mulighet for medvirkning i startfasen ettersom planprogrammet også skal ut på offentlig ettersyn. Dette er en måte å sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning på.

Minimumskravet i plan- og bygningsloven til medvirkning, som gjelder alle typer planer, er kunngjøring av oppstart av planarbeid og offentlig ettersyn, såkalt høring. Kunngjøring av oppstart går ut på at berørte offentlige organer eller andre interesserte varsles om formålet og de viktigste problemstillingene for planarbeidet. Det skal gjøres ved bruk av minst én avis som er alminnelig lest på stedet og gjennom elektroniske medier. Når forslaget til kommuneplanen er utarbeidet skal forslaget sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn (§11-14). Dette skal kunngjøres på samme måte som planoppstart. Fristen for å gi uttalelse og eventuelt fremme innsigelse til kommuneplanen skal være minst seks uker. Et nytt krav i loven av 2008 er at innkomne uttalelser og innspill skal innarbeides, og vurderingen av disse skal synliggjøres i det endelige planforslag. Dette vil styrke hensynet til åpne og gjennomsiktede beslutningsprosesser (Sandkjær Hanssen, 2013a). I tillegg til disse formelle kravene skal det også ”(...) legges til rette for elektronisk presentasjon og dialog i alle faser av planprosessen” (§5-2).

Gjennomgangen av lovens krav til medvirkning viser at det er få konkrete krav til hvordan medvirkning kan/skal gjennomføres og at det dermed er opp til kommunene selv å avgjøre hvordan man vil legge opp en medvirkningsprosess med tanke på omfang og ressursbruk – så lenge minimumskravene innfris. Plan- og bygningsloven legger opp til en fleksibilitet rundt medvirkning, samt en situasjonstilpasset medvirkning (KRD, 2013), og begrepet *aktiv medvirkning* er åpent for tolkning. Fleksibiliteten kan anses som positiv med bakgrunn i at medvirkning er kontekstavhengig, slik at behovet og muligheten for medvirkning varierer fra plan til plan, tema til tema, og sted til sted.

2.5 Forskningsstatus

Denne delen av kapitlet gir en presentasjon av ulike forskningsbidrag innenfor medvirkning med fokus på hvordan utøvelsen av medvirkning diskuteres. Diskusjonene som pågår innenfor forskning (Wøhni, 2007, Klausen m.fl., 2013) og i media konsentrerer seg om effektivitet i planlegging. I tillegg ser de på det demokratiske aspektet ved dagens planleggingspraksis, som er preget av at private utviklere har tilgang til å drive planlegging.

2.5.1 Effektivitet og demokrati

”Lovens økte vektlegging av prinsippet om medvirkning fra berørte parter og interesser kan dermed karakteriseres som mer ønsketenkning i lovs form”.

(Sandkjær Hanssen, 2013a:18)

Dette sitatet setter ramme for en viktig del av diskusjonen som pågår innenfor forskningen på planlegging og medvirkning. Prinsippet om medvirkning er styrket i plan- og bygningsloven,

men hvilke retningslinjer gir dette kommunene som skal følge opp medvirkning i deres planpraksis? Sandkjær Hanssen (2013a) er en av de som hevder at loven gir få konkrete krav til gjennomføring av medvirkning. Det er fortsatt slik at de folkevalgte vedtar kommunale lover. Innbyggerne har dermed kun en indirekte deltakelse i beslutningsprosesser. Hun trekker frem paradokset om at det ser ut som at de reelle mulighetene for medvirkning står på stedet hvil. Uttalelsen baserer hun på KS sin lokaldemokratiundersøkelse fra 2012 hvor innbyggerne ønsker at kommunene må bli bedre på å involvere innbyggerne sine. Det er viktig at den lokale kunnskapen trekkes inn i byplanleggingsprosesser i større grad enn det gjøres i dag, nettopp fordi det er innbyggerne som bor i og bruker byen. Forbedringspotensial går ut på å skape bedre forankring i, og kobling til, de representative organene ved å lage strategier, visjoner og mål for medvirkning. Det kan med fordel benyttes ulike medvirkningstiltak for å oppnå lokalt engasjement og deltakelse. Til sist vektlegges det at kommuner med en genuin interesse for at innbyggernes kunnskap og ressurser er nødvendig, har den beste medvirkningspraksisen.

Kommuners ambisjoner om medvirkning kan også variere. Praktiseringen av medvirkning varierer når det gjelder metoder, tiltak, ressursbruk og kunnskap om prosess (Wøhni, 2007, Klausen m.fl., 2013). Selv om mulighetene er mange henviser Klausen m.fl. (2013) til den siste rapporten om kommunal organisering (Blåka m.fl., 2012) som viser at folkemøter er det mest brukte medvirkningstiltaket i Norge i 2012. Folkemøte som medvirkningstiltak får både ros og ris, der kritikken går ut på at folkemøter kan virke fremmedgjørende ved at innbyggere ikke er vant til å delta i slike forsamlinger eller ta ordet. Derfor bør kommunene tenke utenfor den tradisjonelle folkemøtemetoden for å involvere ulike deler av lokalsamfunnet. Dette vil jeg diskutere videre i oppgavens analysedel.

Innenfor byplanlegging og reguleringsplaner dreier debatten seg om hvordan de demokratiske prinsippene kan ivaretas der planleggingspraksisen er markedsorientert (Falleth m.fl., 2010b). Tidligere fikk planmyndighetene kritikk for at planlegging og utvikling ikke var effektiv nok. I dag får den nyliberale planpraksisen kritikk for å ha for stort fokus på effektivitet og for lite fokus på de demokratiske aspektene i planlegging. Den nyliberale planpraksisen har til hensikt å øke eller forbedre systemets kapasitet for å effektivisere planarbeidet og byggingen ved at markedsaktører får en viktigere rolle i planleggingen. Spesielt har private reguleringsplaner fått kritikk for at det forhandles frem utbyggingsavtaler og planforslag mellom utvikleren selv og kommunen i en fora som er lukket for andre. Slike avtaler er ikke bindende siden det til sist er politikerne som skal vedta planen, samtidig viser undersøkelser at

politikerne føler seg bundet av avtalene siden det er brukt mye ressurser på planforslaget. I en lukket forhandling har heller ikke politikerne mulighet til å forsvare innbyggernes interesser. Når innbyggere og andre aktører får anledning til medvirkning i den formelle høringsfasen er forslaget grundig utformet, fremforhandlet og detaljert, og det er lite rom for den lokale kunnskapen. Innbyggere gis en reaktiv og protesterende rolle, noe som viser at det er behov for mer omfattende medvirkningsprosesser enn høringsordningen (Sandkjær Hanssen, 2013a). Dette er kun gjeldende for planlegging på bynivå når det gjelder reguleringsplaner initiert av private aktører, og det er flere forskningsbidrag på dette området.

Funn i flere forskningsarbeid (Sandkjær Hanssen, 2013b, Klausen m.fl., 2013) viser at både planleggere, utbyggere, politikere og lokale organisasjoner synes at lokalsamfunnets engasjement kommer for sent og ofte blir karakterisert som *Not in my backyard-synspunkter*¹. Årsaken til for sen mobilisering fra lokalsamfunnet skyldes at kommunen og utbyggere ikke har vært flinke nok til å informere og aktivt mobilisere lokalsamfunnet tidligere i planprosessen. Sandkjær Hanssen (2013a) avslutter sin artikkel i tidsskriftet PLAN med at kommunene må bli flinkere til aktivt å informere innbyggere om hvilke planprosesser som pågår, hvilke stadium de er i, samt *når og hvordan* man kan medvirke. Hun viser til at det lovpålagte kravet om kunngjøring av planoppstart ikke er en tilstrekkelig invitasjon til medvirkning. Dette er et sentralt element å ha med seg når jeg skal se nærmere på Hammerfest kommune sin forankring av medvirkning i planpraksisen.

Private konsulenter har fått plass i utarbeidelsen av kommuneplaner ettersom flere kommuner har behov for ekstern kompetanse for å produsere de lovpålagte planene, og dermed anbudsutsetter arbeidet. Årsaken til dette er mangel på egne ressurser – både i form av kunnskap og tid. Kommunene kan mangle kompetanse til å utarbeide en arealplan med dens krav til bruk av dataprogrammer for kart og lignende, eller fordi kommunen ikke har ressurser nok i form av stor nok planstab som kan gjøre et slikt tidkrevende arbeid. Ved at kommunen legger arbeidet ut på anbud legges også primissene for arbeidet ut, for eksempel hvordan medvirkningsprosessen skal legges opp. Kommunen har her mulighet til å legge klare føringer for hvordan det skal legges til rette for medvirkning og kommunens holdninger til dette kan overføres. Røhme (2013) trekker i sin masteroppgave fra Orkdal frem at bruk av eksterne konsulenter kan føre til tap av kompetanse ettersom konsulenter er engasjert i kommunen kun for en kortere tidsperiode, samt at de tar med seg opparbeidet kunnskap etter endt

¹ “Not in my back yard” – begrep som forklarer motstanden mot bygging og inngrep nært sitt eget hus eller nærområde (Inhaber 1998). Spesielt tilknyttet bygging av institusjoner som fengsler, barnehager og likende som kan være sjenerende og støyende

engasjement. Det skjer derfor i liten grad læring i den kommunale organisasjonen ved bruk av konsulenter. Det stilles derfor spørsmål ved om man i større grad kunne brukt intern kompetanse i planarbeidet.

2.5.2 Hva er god medvirkning?

Et svært viktig funn i forskningen er at medvirkning har effekt på planarbeidet ved at innholdet i planer blir forandret (Wøhni, 2007). Wøhni (2007) har studert planprosesser i storbyene og i et flertall av planprosessene førte medvirkning til endringer i planforslaget. De undersøkte om kommunene synes at minimumskravene for medvirkning er utilstrekkelig for å oppnå godt engasjement blant innbyggerne. Alle kommunene la opp til en mer omfattende medvirkningsprosess. Tilretteleggingen for medvirkning ble gjort av kommunen selv eller av private aktører og organisasjoner. På den måten ble engasjementet til de berørte vekket og det kom inn synspunkter på planarbeidet. De fant også tilfeller der medvirkning ikke har hatt effekt på planarbeidet, ved at de berørte ikke har følt seg hørt. Slike tilfeller resulterte i en dårlig plan.

Forskningsprosjektet til Wøhni (2007) har utformet **10 råd** som skal bidra til bedre medvirkningsprosesser:

1. *Planlegg for medvirkning – bruk planprogrammet aktivt.*
2. *Tilpass medvirkningsopplegget til plannivå.*
3. *Medvirkning må skje i rett tid.*
4. *La medvirkning bli læring i demokratiske prosesser.*
5. *Tydeliggjør at medvirkningsprosessen skal gi mulighet for langsiktig involvering.*
6. *Design prosesser som sikret åpenhet og tilgjengelighet for deltakerne.*
7. *Avklar forhold til de ordinære politiske prosessene.*
8. *Vær forberedt på at medvirkning koster.*
9. *Vær bevisst på at medvirkning forplikter.*
10. *Lag et kommunalt "policy" dokument for planmedvirkning.*

Rådene vil være sentrale når jeg skal se nærmere på Hammerfest kommune sin forankring av medvirkning – følger kommunens planavdeling med i forskningen og de rådene som utarbeides? Å benytte annet forskningsarbeid vil bidra å se om det er likheter og forskjeller mellom Hammerfest kommune og andre kommuners planarbeid (Everett og Furseth, 2012).

Det kan videre bidra til å både utdype og nyansere analysen av medvirkning som prinsipp i Hammerfest kommune sin planpraksis.

Et nyere forskningsprosjekt (Klausen m.fl., 2013) drøfter ulike medvirkningstiltak og argumenterer for at man heller må ha en bred medvirkningsmeny med få tiltak, enn et generelt tiltak som skal favne alle. For å favne flest mulig i lokalsamfunnet må det ses på tiltak utenom folkemøter. Det anbefales å møte folk der de er eller oppholder seg, noe som kan senke terskelen for folk å delta i planprosesser. I likhet med Wøhni (2007), som anbefaler at det lages en politikk eller strategi der ambisjoner og politiske målsettinger for medvirkningsprosesser kan konkretiseres, så fremhever Klausen m.fl. (2013) viktigheten av å ha en god strategi for innbyggermedvirkning. Å svare på *hvorfor*, *hvem* og *når* er avgjørende for å få et godt grunnlag for å velge *hvordan* involveringen skal skje.

Klausen m.fl. (2013) skisserer en oversikt som viser ulike medvirkningstiltak som passer i norsk sammenheng der de ulike tiltakene er sortert i kategoriene konsultasjon, dialog, dagsordensetting og medstyring. Inndelingen i kategorier er basert på medvirkningstrappen, som er en norsk versjon av Arnstein (1969) sin deltakelsestrapp.



Figur 2.1. Klausen m.fl (2013) sin forståelse av medvirkningstrapp og inndeling av medvirkningstiltak.

Det er blitt vanlig å kategorisere medvirkningstiltak ved bruk av en medvirkningstrapp for å presisere hva som legges i medvirkning i de ulike sammenhengene (Sager, 1991). Medvirkning kan gjennomføres på mange ulike måter og på ulike tidspunkt i prosessen. Det er ikke slik at medvirkning bør foregå høyest mulig opp i trappen. Imidlertid er det nødvendig

å avtale hvor i trappa medvirkning skal foregå for å avklare spilleregler og forventninger. Medvirkningstrappen benyttes også av Kommunal- og Regionaldepartementet i utkastet til veilederen *Medvirkning i planlegging* (2013) for å fremheve mangfoldet av tiltak og viktigheten av å benytte ulike metoder for å få frem innspill.

Denne medvirkningsmodellen er et viktig analytisk verktøy for å se på forankringen av medvirkning som prinsipp i en kommunes planpraksis. Den vil derfor være gjenstand for dypere gjennomgang i oppgavens teorikapittel. Der vil jeg drøfte medvirkningstrappen i sammenheng med plan- og bygningsloven, og hvilke ramme den gir for medvirkning.

2.5.3 Veiledere

I tillegg til de overnevnte rapportene *Virker medvirkning virkelig?* og *Medvirkning med virkning* er det gjennomført mange forskningsprosjekter om medvirkning i planlegging, spesielt av Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR). Mye av forskningen er på reguleringsplaner (Falleth m.fl., 2010a, Schmidt m.fl., 2011), og det er laget veiledere for hvordan de som fremmer planforslag kan legge til rette for medvirkning. Kommunal- og Regionaldepartementet har utarbeidet et forslag til veilederen *Medvirkning i planlegging* som det ønskes innspill til i løpet av januar 2014. I tillegg er ideheftet *Hvordan involvere innbyggere?* produsert av NIBR og Rokkansenteret (2013) for å inspirere og motivere til en mer aktiv involvering av innbyggere i kommunale beslutningsprosesser. Danmarks Velferdsministeriet har også gitt ut en håndbok, *Borgere på banen*, som er produsert av Annika Agger og Birgitte Hoffmann (2008). Kommunal- og Regionaldepartementet har i tillegg til veiledere både for medvirkning, reguleringsplaner, kommuneplaner og planstrategi en velfungerende nettside hvor all nødvendig informasjon er samlet.

2.6 Forholdet mellom krav og praksis

Gjennomgangen av forskningsarbeidet overfor viser at det er et sprik mellom de formelle kravene til medvirkning og praktiseringen av medvirkning. Det er store mengder forskning og veiledere som forteller hvordan medvirkning *kan* utøves og til en viss grad også *bør* utøves, men det eneste som *skal* gjøres er utarbeidelse av planprogram, informering om oppstart med planarbeidet og offentlig høring. En kan da spørre seg hvem der er som skal bestemme hva som er god medvirkning i de ulike tilfellene. Det er derfor viktig å undersøke hvordan en kommune praktiserer medvirkning, og Hammerfest er en kommune med andre utfordringer og forutsetninger enn de som allerede er forsket på. Oppgaven ønsker å bidra til å belyse hvordan prinsippet om medvirkning kan være forankret i en kommunes planpraksis, samt hvilke faktorer som påvirker denne praktiseringen.

Kapittel 3: Teoretisk grunnlag

3.1 Innledning

Denne oppgaven fokuserer på hvordan medvirkning som prinsipp er forankret i en kommunes planpraksis. For å studere og analysere dette er det nødvendig med gode analytiske verktøy i form av teorier. Teorier skal hjelpe meg å problematisere og å tenke, gi meg nye perspektiver og åpne for ny forståelse. Teorier skal i tillegg gjøre det mulig å se kritisk på egen kunnskapsproduksjon. Jeg vil benytte meg av bidrag innenfor deler av planteorien for å belyse forhold som ser ut til å spille inn på Hammerfest kommunes medvirkningspraksis.

Som diskutert i forrige kapittel så er det et sprik mellom de formelle kravene til medvirkning og praktisering av medvirkning. Kommuner *kan* utøve medvirkning slik de vil så lenge de overholder minimumskravene i plan- og bygningsloven. Sherry Arnstein (1969) utviklet en medvirknings*stige* for å illustrere at innbyggerdeltakelse kan foregå på ulike nivåer, noe blant annet Falleth og Sandkjær Hanssen (2012) har videreutviklet til en medvirkning*strapp* tilpasset norske forhold. Teorien om medvirkningstrappen skal bidra til å klassifisere medvirkning i kommunen og dermed si noe om hvor høyt oppi trappen kommunen befinner seg, noe som vil variere med ulike medvirkningstiltak. Altså en slags realitetssjekk. Ved bruk av denne kan jeg klassifisere medvirkningstiltakene som kommunen benytter i kommuneplanens arealdel og se hvorvidt prinsippet om medvirkning gjør seg gjeldende i deres praksis. Denne teorien danner grunnlaget for valg av den andre teorien, teorien om institusjonell kapasitetsbygging (Healey, 1998). For å besvare problemstillingen om hvordan prinsippet om medvirkning er forankret i kommunens planpraksis er jeg nødt å forklare hva som påvirker denne praksisen. Da med tanke på hvilke dimensjoner/faktorer som påvirker Hammerfest kommune sin praktisering av medvirkning.

3.2 Teorien om samarbeidende planlegging

Innenfor kommunikativ planleggingsteori har Habermas vært en sentral inspirator med begrepet kommunikativ rasjonalitet, som et alternativ til den instrumentelle tilnærmingen som har dominert planleggingsfeltet. Den instrumentelle rasjonalitetsformen innebærer at eksperter løser samfunnsproblemer ved bruk av målorienterte handlingssystemer, uten at politiske og etiske debatter har vært fremtredende (Alvesson og Sköldberg, 2009:148). Kommunikativ rasjonalitet fokuserer på konsensusorientert dialog, og det essensielle er styrken i et godt velbegrunnet argument. Gjennom teorien om kommunikativ handling mener Habermas at det ikke skal lyttes naivt til ekspertenes forslag uten å undersøke deres gyldighet, og det skal

søkes etter fornuftige argumenter som er kommet frem gjennom dialoger basert på forståelighet, troverdighet, legitimitet og oppriktighet (Alvesson og Sköldberg, 2009:151). Det normative budskapet til kommunikativ planlegging er at de som deltar i en planleggingsprosess må legge til side maktbruk og statuser (Kleven, 2011:297). På den måten skal man sammen søke etter gjensidig forståelse og respekt for ulike meninger der alle bidrag er velkomne og likeverdige. Harrison (2002) sier at Habermas ikke ignorerer makt, men behandler makt som at det eksisterer utenfor kommunikative prosesser. I tillegg hevder Habermas gjennom sitt arbeid at man kan hindre makt i å dominere dersom den ideelle samtalsituasjon er til stede (Harrison, 2002:167). Den kommunikative planleggingsteorien får kritikk for å gi utilstrekkelig med oppmerksomhet til maktrelasjoner som eksisterer i planlegging (Guirk, 2001), og dermed ser bort fra politiske og maktfylte interesser som infiltrerer planleggingens diskusjoner og avveininger. Teoretikere som kritiserer dette synet på makt er blant annet Harris (2002), Flyvbjerg og Richardson (2002). Altså de som er inspirert av Foucault (Harrison, 2002:167). De mener at planleggere må være bevisst på at planlegging er en arena for utøvelse av makt og at demokratiet ikke blir bedre ved å dysse ned konflikter og maktbruk.

Flere planleggingsteorier er basert på Habermas sitt arbeid om kommunikativ rasjonalitet, men ofte koblet sammen med andre perspektiver. Patsy Healey er en av dem og supplerer kommunikativ planlegging med stedsteori og institusjonelle teori (Healey, 1997, 1998, 1999). Healey er også inspirert av Giddens og hans strukturasjonsteori (Agger, 2007). Giddens betegner samspeillet mellom aktører og strukturer som strukturasjon der aktørene er underlagt strukturelle føringer, samtidig som det er aktørenes handlinger som former og vedlikeholder strukturene (Schiefløe, 2003). Habermas og Giddens er begge opptatt av det kollektive, der Habermas mener at det er gjennom vår kommunikasjon at vi skaper og former kulturer og strukturer (Healey, 1997:43-55). Mens Giddens mener at vi som individer lever livet vårt gjennom nett av relasjoner som virker strukturerende på oss. Mennesker skaper identitet og relasjoner sammen med andre, og disse relasjonene danner sosiale nettverk som er forankret i strukturelle muligheter og barrierer (Healey, 1997:57). Et sentralt element i samarbeidende planlegging er nettopp relasjonsbygging.

Healey (1997) arbeidet frem en planteori som et svar på at planlegging i liten grad fokuserte på steders kvaliteter. Utviklingen av informasjonsteknologi gjorde at steder fikk større oppmerksomhet både fra de med en tilknytning til stedet, bedrifter og turister. Det gjorde at det ble en politisk kamp om steder og deres kvaliteter der både innbyggere og interessenter

deltok. Healey (1997) så nødvendigheten av å etablere en alternativ måte å tenke om de utfordringene som oppstår i dynamiske, komplekse og konfliktfylte omgivelser. Healey (1997:69) mener at planlegging av sted og omgivelser krever en kobling mellom økonomiske, miljømessige og sosiale problemer på det aktuelle stedet. Det har innvirkning på og kobling til et veldig bredt spekter av personer som har en interesse i saken. Healey (1997:316) mener at alle med en interesse i et sted bør ha en rett til å si sin mening og bli hørt i utviklingsprosesser. Mangfoldet av interesser må anerkjennes ettersom det bidrar til å danne nye forståelser og gjensidig respekt for de involverte aktørene (Healey, 1997:70). Hvis ikke interessenter lærer seg å skape enighet på tvers av sine interesser, vil ikke enigheten om en politisk retning vedvare. Relasjonsbygging bidrar til å skape tillit og forståelse mellom interessenter og muliggjør dannelsen av tilstrekkelig konsensus og gjensidig læring (Healey, 1997:200). Det bidrar til å utvikle sosial, intellektuell og politisk kapital. Disse kapitalformene fremmer samordning og flyt av kunnskap og kompetanse mellom de ulike relasjonene som eksisterer på steder.

I motsetning til kommunikativ planleggingsteori tar samarbeidende planlegging hensyn til at makt er til stede i planlegging og dialoger, men har fokus på at makt ikke må bli for dominerende og ødeleggende for dialogen (Innes og Booher, 2010). For å oppnå forståelse mellom ulike aktører er det viktig å fastsette retningslinjer basert på kommunikativ handling (Agger, 2007). Blant annet skal dialoger være preget av respekt, og skape kreative arenaer for dialog og utveksling av kunnskap. Det er viktig å akseptere at det er motsetninger og ulikheter i et samfunn og i et planarbeid, noe som kan utnyttes til å skape en bred dialog og debatt om den aktuelle saken. I tillegg er mennesker påvirket av interesser og livsformer som ikke kan legges til side når de deltar i en planprosess. Dermed er det begrensninger for at fullstendig enighet og tilfredshet kan oppnås. Healey (2003) sier at det er viktig å respektere alle som har en interesse i saken for å oppnå samhandling – og derfor er det viktig å inkludere ulike aktører i planprosesser. Gjennom teorien om samarbeidende planlegging ønsker Healey å involvere berørte aktører i en deltakende planprosess som skal baseres på kommunikasjon og argumentasjon. Healey (2003) mener at planprosesser bør berikes med diskusjoner mellom ulike aktører som tilhører ulike meningssystem, besitter ulike kunnskapsformer og argumentasjonsmåter.

3.3 Viktigheten av medvirkning

3.3.1 Hvorfor medvirkning?

Hovedgrunnen til at medvirkning og bred involvering av ulike aktører i planprosesser er viktig, er i følge Healey (1998) at planleggere og byråkrater ikke har kunnskap om absolutt alt. De kan ha mangel på kunnskap om steders kvaliteter, mulige problemer og utfordringer i ulike nærmiljø og hvordan disse eventuelt kan løses. I tillegg kan det være mangel på kunnskap og erfaring om hvordan man skal forankre politikk og planer blant befolkningen og internt i en organisasjon, slik som i en kommune. Innbyggere og næringsdrivende har en unik hverdagskunnskap om sitt sted som kan kalles praktisk kunnskap eller lokal kunnskap. Begrepet lokal kunnskap beskriver mangfoldet av kunnskap som er ervervet gjennom erfaringer i hverdagslivet, og omfatter også såkalt ekspertkunnskap (Healey, 1998). Ved å involvere andre aktører i planprosessen får man inn ulike synspunkter på elementene i planen. Denne kunnskapen kan bidra til å se sammenhengene mellom planens ulike dimensjoner, de problemer som skal løses og den politikken som rettes inn mot å løse dem. I tillegg kan dette bidra til en bedre koordinering av selve prosessen, til å legitimere de beslutningene som blir tatt og til å skape lokal forankring av planen. Denne kunnskapsdimensjonen er viktig for å skape effektive planprosesser i og med at inkludering av lokalsamfunnet og deres kunnskap kan redusere konflikter og gjøre planprosessen lettere og raskere å gjennomføre (Falleth og Sandkjær Hanssen, 2012).

I tillegg til kunnskapsdimensjonen er medvirkning i planlegging viktig med tanke på demokrati. Slike samarbeidende prosesser kan gi flere former for innbyggerdeltakelse og innbyggere blir involvert utenom valg. I Norge er formålet med medvirkning fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet: sikre gode planløsninger, legge til rette for at alle berørte og interesserte aktører kan komme til ordet, fremme kreativitet og engasjement og være en arena for demokratisk deltakelse i samfunnet (KRD, 2013). Ved å involvere innbyggere og interessenter i planleggingen i henhold til Healey (1997) bidrar det til å oppfylle demokratiargumentet om at mennesker har rett til å bli hørt og gi sin stemme (Falleth og Sandkjær Hanssen, 2012). Medvirkning er derfor viktig for å sikre at befolkningen gjennom en offentlig debatt tar del i planutformingen og at alle interesser blir hørt (Scott et al., 2007, gjengitt i Falleth og Sandkjær Hanssen 2012:188).

3.3.2 Spilleregler for vellykket medvirkning

En forutsetning for vellykket medvirkning er at man innledningsvis avklarer hva som er mandatet for medvirkningen (Farner, 2008). Det betyr at kommunen må avklare om personer skal involveres kun for å bli informert, om de skal få uttrykke sine meninger og hvordan disse meningene vil bli behandlet, eller om personene skal få være med å avgjøre hva som skal bli administrasjonens forslag overfor politikerne. Farner (2008) kaller det for å inngå en ”medvirkningskontrakt” der det avtales hvor i trappa medvirkning skal foregå. Altså om medvirkningen betyr at personer kan komme med innspill gjennom diskusjoner eller om de skal få være med på å bestemme gjennom for eksempel arbeidsgrupper. En slik medvirkningskontrakt kan sammenliknes med et planprogram der opplegget for medvirkning skal fastsettes. Avklaring av medvirkningens omfang, arena og arbeidsformer er viktig for å unngå forventningsbrudd og demobilisering av lokalkompetanse som forslagsstiller, for eksempel kommunen, er avhengig av. Forslagsstiller risikerer også at det mobiliseres til motaksjoner når dette ikke er avklart på forhånd.

3.4 Medvirkningstrappen – verktøy for å analysere medvirkning

3.4.1 Medvirkningsstige - fordeling av makt

I følge Sherry Arnstein (1969) er innbyggerdeltakelse² et kategorisk begrep for innbyggermakt, og det handler om å fordele makten på en slik måte at de som er ekskludert fra politiske og økonomisk prosesser også kan delta. En slik deltakelse har vesentlige graderinger, noe hun fremstiller på en forenklet måte ved bruk av en stige med åtte trinn der det laveste trinnet er manipulasjon og det øverste trinnet er innbyggerkontroll. Her er det snakk om at innflytelsen til innbyggerne øker oppover stigen, for eksempel i utarbeidelsen av en plan. Arnstein (1969) mener det er omfordelingen av makt som gjør at innbyggere som ikke er representert i politiske eller økonomiske prosesser, bevisst kan inkluderes i fremtiden. Hun argumenterer for at deltakelse uten en slik omfordeling av makt fører til en ”tom” og frustrerende prosess for de uten makt.

Medvirkningsstigen til Arnstein kritiseres blant annet av Agger (2005) for å ha en for enkel oppfatning av makt ettersom den originale utgaven bygger på en forståelse av at makt blir tatt *fra* beslutningsmyndigheten og gitt *til* innbyggerne. På den måten overser man makten som ligger i de institusjonelle rammene og praksisene. Det er ikke slik at makten blir tatt fra beslutningsmyndigheten og gitt til innbyggerne, men stigen til Arnstein (1969) illustrerer at

² Arnstein bruker begrepet ”citizen participation”.

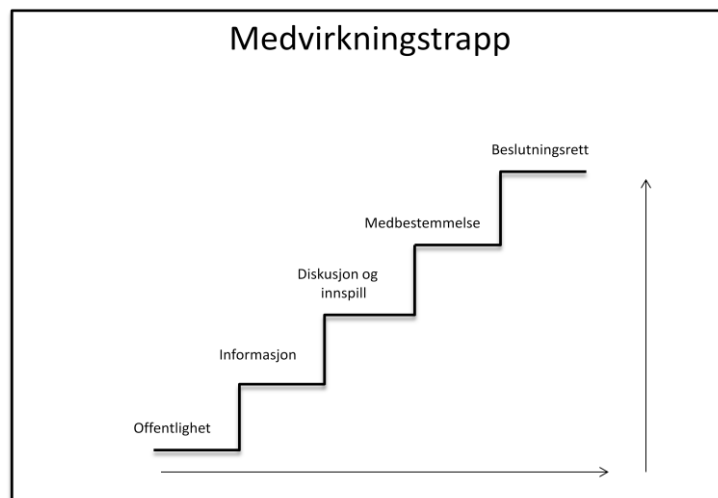
deltakelse kan foregå på mange ulike nivåer. Ved å tilrettelegge for medvirkningstiltak gir man innbyggere og andre aktører mulighet til å påvirke resultatet, og i takt med hvor høyt man befinner seg i trappen øker innbyggernes mulighet til innflytelse. Det handler ikke om å gi innbyggere beslutningsmakt, som er det øverste trinnet på trappa, men å involvere innbyggere i saker som berører eller vil berøre dem.

3.4.2 Medvirkningstrapp – grad av involvering

Arnstein (1969) sin deltakelsesstige har inspirert mange teoretikere og det er utformet flere versjoner tilpasset norsk planlegging. Jeg har i denne oppgaven valgt å legge til grunn Falleth og Sandkjær Hanssen (2012) sin utgave av medvirkningstrappen. Trappen er med på å presisere hva medvirkning betyr i de ulike sammenhengene ettersom den viser ulike typer deltakelse ut fra grad av involvering (Sager, 1991, Farner, 2008). Farner benytter en liknende medvirkningstrapp, men han benytter seg i tillegg av den horisontale og den vertikale pilen som illustrert i figuren på neste side. De forklarer at grad av involvering blir større jo lenger mot høyre i trappen medvirkningstiltaket er plassert, og at grad av innflytelse øker jo høyere opp i trappen medvirkningstiltaket er. Her vil jeg imidlertid påpeke at grad av involvering ikke nødvendigvis henger sammen med grad av innflytelse. Involvering er hvorvidt innbyggere blir invitert med på medvirkningsarrangementer som møter, folkemøter og idéseminar, mens innflytelse er hvorvidt de i disse sammenhengene kan påvirke resultatet. I denne oppgaven skal jeg benytte medvirkningstrappen for å se hvorvidt Hammerfest kommune sine medvirkningstiltak legger til rette for *involvering*, noe som kan gi innbyggerne mulighet til å få innflytelse i for eksempel en planprosess. Medvirkning betyr ikke at de innspillene som kommer inn i en planprosess blir tatt hensyn til, men de skal bli hørt.

Medvirkning kan gjennomføres på ulike måter og tidspunkter i en planprosess, og medvirkningstiltak kan kategoriseres ved bruk av medvirkningstrappen. Denne modellen bidrar til å klassifisere medvirkning ved å se på hvor høyt oppi trappen en kommune befinner seg. Det vil blant annet variere med ulike medvirkningstiltak, samt holdninger, kompetanse, kapasitet etc. til medvirkning. Målet for medvirkning er nødvendigvis ikke å komme høyest opp i trappen, men å benytte medvirkningstiltak som treffer innbyggerne og bidrar til å innhente den kunnskapen som er nødvendig for å oppnå det som er formålet med medvirkning: sikre gode planløsninger, legge til rette for at alle berørte og interesserte aktører kan komme til ordet, fremme kreativitet og engasjement, være en arena for demokratisk deltakelse i samfunnet, og på den måten skaffe et godt beslutningsgrunnlag for å oppnå en best mulig plan (KRD, 2013). Falleth og Sandkjær Hanssen (2012) sin versjon av

medvirkningstrappen har fem trinn med kvalitative forskjeller; offentlighet, informasjon, diskusjon og innspill, medbestemmelse, beslutningsrett. Disse blir forklart nedenfor.



Figur 3.1 Medvirkningstrapp etter Falleth og Sandkjær Hanssen (2012)

Laveste trinn er *offentlighet*, og går ut på å annonsere at planprosessen er i gang. Jmfør plan- og bygningsloven § 11-12 når det gjelder *Oppstart av arbeid med kommuneplan*.

Det andre trinnet, *informasjon*, innebærer enveis kommunikasjon fra planmyndigheten sin side ved at informasjon tilgjengeliggjøres, og innebærer mer opplysninger enn kun varsel om oppstart (Falleth og Sandkjær Hanssen, 2012). Her er internett et godt verktøy for å nå ut til befolkningen med slik informasjon. Herunder kan også informasjonsmøter fungere som et virkemiddel. Det diskuteres om informasjon kan anses som en medvirkningsform (Klausen m.fl., 2013) ettersom enveis informasjon fra kommunen ut til innbyggerne ikke gir noen form for deltakelse fra innbyggerens side. Jeg anser imidlertid informasjon som et viktig ledd nettopp for å gi innbyggerne informasjon, og dermed som et verktøy for å etablere engasjement og gi nødvendig bakgrunnskunnskap som er en forutsetning for å delta.

På det tredje trinnet *diskusjon og innspill* åpnes det opp for større påvirkning ved at innbyggere og myndigheter kan bidra til kunnskapsinnsamling ved bruk av for eksempel folkemøter eller høringsordninger (Falleth og Sandkjær Hanssen, 2012). På dette trinnet er det fokus på dialog der man kan påvirke gjennom kommunikative metoder. Da kan innbyggere og planmyndighet møtes for å diskutere planprosessen og resultatet vil kunne påvirke beslutningstakere.

På det fjerde trinnet *medbestemmelse* er det størst mulighet for å utøve innflytelse. Det går ut på samarbeid mellom planmyndighet og berørte aktører ved for eksempel arbeidsgrupper der det arbeides for å komme frem til en løsning. Her ligger også muligheten i å sette saker på den politiske dagsorden i periodene mellom valg.

Det øverste trinnet er *beslutningsrett* og i det norske plansystemet er det kun de folkevalgte politikerne som har plass her. Det er lovfestet i plan- og bygningsloven at det er kommunen ved kommunestyret som er planmyndighet og har ledelse av den kommunale planleggingen. Kommunestyret skal vedta både kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan (pbl, 2008 §3-3). Det er altså ikke rom for innbyggere eller sektormyndigheter øverst i medvirkningstrappa.

Avhengig av planprosessen og opplegget for medvirkning så kan innbyggere involveres på alle trinnene med unntak av det øverste. Innbyggere kan være en nyttig ressurs for planprosessen ettersom de besitter lokal kunnskap og kan dermed bidra i innsamlingen av informasjon og kunnskap. Om dette gjøres via høringer, dialog, deltakelse eller medbestemmelse er avhengig av kontekst og omfang av medvirkning.

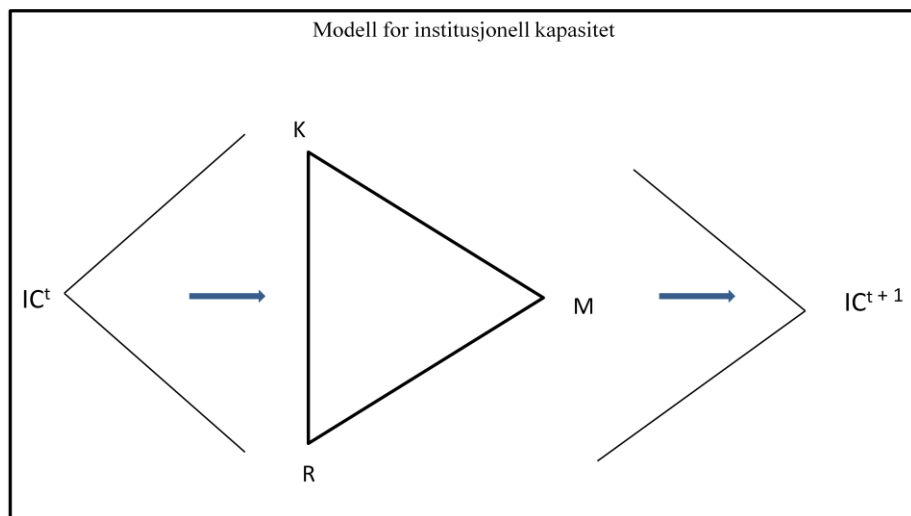
3.5 Teorien om institusjonell kapasitetsbygging

3.5.1 Å styrke et lokalsamfunn sin problemløsningsevne

Healey (1998) argumenterer for at samarbeidende planlegging bidrar til å bygge en institusjonell kapasitet i samfunnet. Det vil si at innbyggere og interessenter i en planprosess kan styrke sin evne og makt til å påvirke utviklingen av sin egen by eller bydel. Institusjonell kapasitet er de relasjonene og nettverkene som er involvert i utviklingsprosesser. Det kobler sammen både planmyndigheten, privat sektor, frivillige organisasjoner og alle andre som blir involvert i en slik prosess. I samarbeidende planlegging er det viktig med relasjoner mellom myndigheter, innbyggere og næringsaktører for å utveksle informasjon, kunnskap og forståelse. Og det er disse relasjonene og nettverkene og innholdet i disse som er et steds institusjonelle kapasitet. Denne kapasiteten handler om kompetansen et samfunn har til å drive frem nettverksstyringsprosesser (governance) som kommer lokalsamfunnet til gode (Moen Ouff, 2008). Gjennom en slik utveksling av kunnskap skapes en intellektuell kapital, såkalt kunnskapsressurser, i samfunnet eller i organisasjonen som er en viktig ressurs i stedsutviklingsprosesser (Healey m.fl., 1999). Institusjonell kapital er et samlebegrep som omfatter intellektuell kapital, sosial kapital og politisk kapital. Dette begrepet foretrekker Healey m.fl. (1999) fremfor det stadig brukte begrepet sosial kapital – som understreker

elementer av å bygge relasjoner på grunnlag av tillit. De tre formene for kapital var det viktigste utbyttet av innbyggerdeltakelse i planleggingsprosesser som Innes og Booher (1999) forsket på i California (Agger, 2007).

Disse tre kapitalformene har Healey (1998) omdannet til begrepene kunnskapsressurser (K), relasjonelle ressurser (R) og mobiliseringskapasitet (M). Det er disse som utgjør de tre dimensjonene i den institusjonelle kapasiteten som samarbeidende planlegging bidrar til å bygge opp. Healey (1998) benytter følgende modell for å forklare hvordan institusjonell kapasitet bygges:



IC^t = Institusjonell kapasitet. K = Kunnskapsressurser. R = Relasjonelle ressurser.
M = Mobiliseringskapasitet. IC^{t+1} = Økt institusjonell kapasitet

Figur 3.2 Bygging av institusjonell kapasitet etter Healey (1998)

Modellen kan forklares ved at det eksisterer en institusjonell kapasitet (IC^t), også kalt systemkapasitet, i en organisasjon eller i et nærmiljøområde. I mitt tilfelle er det i kommunen som organisasjon. Denne kapasiteten kan økes eller forbedres ved hver planprosess kommunen utarbeider ved at kunnskapsressurser og relasjonelle ressurser settes i bevegelse gjennom en aktiv mobilisering, altså ved bruk av mobiliseringskapasitet. Kunnskapsressurser og relasjonelle ressurser er nødvendig for å skape varige og bærekraftige samarbeidsprosesser. Disse tre dimensjonene bidrar sammen til å øke den institusjonelle kapasiteten til organisasjonen eller nærmiljøet. Hver planprosess kan ses på som en læringsprosess som gir planleggerne mer erfaring og kompetanse, som de tar med seg videre inn i neste planprosess. Modellen overfor kan derfor også illustreres som en sirkel der bygging av institusjonell kapasitet er en evigvarende runddans.

Healey (1998) poengterer at det er viktig å skape gode arenaer for utveksling av kunnskap og erfaringer slik at aktører lærer seg å forholde seg til hverandre. Det bidrar til å skape en varig kapasitet for å diskutere stedskvaliteten på. Slike arbeidsmåter setter også fokus på realiteten av interessekonflikter og måten de bør behandles på.

3.5.2 Å styrke en kommunes kapasitet til å drive medvirkning

Jeg vil gjøre noen grep for å operasjonalisere denne modellen. På den måten kan jeg benytte modellen til å analysere hvilke faktorer innenfor de tre dimensjonene som påvirker kommunens kapasitet til å drive medvirkning. Jeg tolker det dit hen at IC^t er den institusjonelle kapasiteten som kommunen allerede har, og her ligger de organisatoriske rammebetingelsene som kommunen må forholde seg til. Slik som organisasjonskultur, lover, krav og retningslinjer, politikk, bevilgninger og prioriteringer, samt verdigrunnlag jamfør samfunnsplanen. Dette er grunnlaget for kommunens arbeid med planlegging og medvirkning ettersom dette legger organisatoriske føringer på arbeidet. Denne kapasiteten kan økes eller forbedres ved at kommunens planavdeling benytter seg av kunnskapsressurser, relasjonelle ressurser og mobiliseringskapasitet for å skape en godt gjennomarbeidet plan med lokal forankring. Kunnskapsressurser og relasjonelle ressurser henger sammen og virker inn på hverandre. Disse to ressursene er nødvendige for å skape varige samarbeid omkring planlegging, både internt og eksternt, og de må settes i bevegelse gjennom aktiv mobilisering. De tre dimensjonene bidrar til en økt institusjonell kapasitet (IC^{t+1}), som i dette tilfellet dreier seg om kommunen sin kapasitet til å drive medvirkning. Kompetansen som en kommune har til å drive frem gode medvirkningsprosesser vil komme kommunen og lokalsamfunnet til gode. Slike prosesser kan bidra til å redusere konflikter, gi et bedre beslutningsgrunnlag, samt gi planen lokal forankring og legitimitet.

3.6 Dimensjonene som påvirker bygging av institusjonell kapasitet

I dette delkapitlet skal jeg gjøre grundigere rede for hver av de tre dimensjonene i relasjon til praktisering av medvirkning.

3.6.1 Kunnskapsressurser

Kunnskapsressurser forstås som ulike typer kunnskap som et lokalsamfunn eller organisasjon besitter og kan være både vitenskaplig, analytisk, teknisk og praktisk kunnskap (Healey m.fl., 1999). Healey m.fl. (1999) benytter fire kriterier for å karakterisere hvordan kunnskapsressurser er fordelt i en nettverksstyringsprosess. Kriteriene er omfang og fordeling, rammer og underliggende strukturer, integrasjon, og åpenhet og læring. I originalutgaven av

modellen (Healey, 1998) handler det om kunnskapsressurser i et lokalsamfunn, i mitt tilfelle er det snakk om en kommune som organisasjon. I et analytisk perspektiv er det derfor aktuelt å se på omfanget og fordelingen av kunnskaper og hvordan dette kommer til syne i det formelle arbeidet til kommunen gjennom handlinger, begrunnelser, refleksjoner og rutiner. Her er det viktig å gjøre en avgrensning i forhold til den aktuelle saken som samarbeidet dreier seg om, slik som en planprosess. Det neste kriteriet, rammer, handler om de underliggende strukturene som skaper meninger og fortolkninger. Det tredje kriterier, integrasjon, dreier seg om at kriteriene omfang og rammer kobler seg sammen eller om de brukes hver for seg. For eksempel om kunnskap oversettes og brukes i en annen situasjon. Det fjerde kriteriet er åpenhet og læring som sier noe om evnen til å ta i mot nye ideer og blande nye ideer med lokale tradisjoner. Dette innebærer også å søke etter nye måter å gjøre ting på og se etter nytt tilfang av kunnskap og forståelse.

Det er planleggernes personlige og faglige ”ryggsekk” som er grunnlaget for beslutninger, tolkninger av hendelser og avgjørelser (Tewdwr-Jones, 2002). Denne ryggsekken består av et personlig og individuelt (implisitt) rammeverk som er tilegnet i oppveksten og i hverdagslivet, og et faglig (eksplisitt) rammeverk som er ervervet gjennom utdanning og erfaring. Det er viktig å anerkjenne at disse opererer i samspill og kan gi utslag i hvordan planlegging foregår, ettersom planleggerens motiver, verdier og personlige erfaringer er avgjørende for om en planprosess er deliberativ og om den får et kommunikativt blikk. Planleggeren er den som har ansvaret for hvordan en planprosess blir organisert. Samtidig er det svært viktig å være bevisst på de politiske, økonomiske og institusjonelle rammebetingelser som planleggeren arbeider innenfor. Planleggerens kompetanse til å håndtere konflikter er også et viktig element i studeringen av medvirkning, og faller inn under kunnskapsressurser. Pløger (2004) hevder at utfordringen med konflikter i planlegging er at mange planleggere ser på konflikter som antagonistiske og dermed tyr til maktbruk for å få konflikten løst. Han fremhever viktigheten av å se på konflikter som agonistiske og forsøke å gjøre uenigheter til noe betydningsfullt for planlegging. Agonistiske konflikter kan løses uten maktbruk, men vil være mer tidkrevende. Hvis konflikter behandles på riktig måte kan det bringe frem ulike syn, verdier og interesser som kan føre til at mennesker lærer av hverandre.

3.6.2 Relasjonelle ressurser

Med utgangspunkt i Healey (1998) forstår jeg relasjonelle ressurser som omfanget av aktører i for eksempel en nettverksstyringsprosess eller en planprosess, og hvilke relasjoner de har til hverandre og til eksterne aktører. I likhet med karakteriseringen av kunnskapsressurser

benytter Healey m.fl. (1999) fire kriterier for å identifisere kvalitetene ved de relasjonelle ressursene; omfang, nettverksstruktur, integrasjon og maktrelasjoner. Det første kriteriet handler om omfanget av aktører med tanke på hvordan de skaper relasjoner til potensielle interessenter, hvilke nettverk eller relasjoner som er viktige og hvilke verdier som holder dem sammen. Det andre kriteriet er karaktertrekk ved relasjonene. Det vil si hvordan relasjoner eller nettverk er strukturert med tanke på sammensetning av aktører, organiseringen og hierarkisk oppbygging og hvordan tilknytning man har til andre nettverk. Det tredje kriteriet er hvordan de ulike relasjonene eller nettverkene fungerer i forhold til hverandre og om de er integrert med hverandre. Det siste kriteriet er maktstrukturer som eksisterer i alle relasjoner. Her fokuserer Healey m.fl. (1999) spesielt på hvem som har makt til å handle og hvem som har makt over hvem. Dette fordi slike sosiale relasjoner har ulik form og er med på å definere hvem som er i og utenfor nettverk (her planprosessen), noe som påvirker maktrelasjonene i samfunnet.

Med utgangspunkt i at planleggere ikke kan ha vite absolutt alt (Healey, 1998), er det viktig for en kommune å skape relasjoner til eksterne og interne aktører for å innhente kunnskap. Relasjoner til sektormyndigheter, næringsaktører og innbyggergrupper i kommunen gjør at informasjon, kunnskap og forståelse kan utveksles mellom interesseholdere. De relasjonelle ressursene virker tilbake på kunnskapsressursene ved at relasjoner til andre aktører bidrar til at de ansatte tilegner seg ny lokalkunnskap og dermed øker kommunens kunnskapsressurser.

3.6.3 Mobiliseringskapasitet

For å utnytte potensialet som ligger i ressursene i form av kunnskap og relasjoner, må de settes i bevegelse gjennom aktiv mobilisering (Healey m.fl., 1999). Mobiliseringskapasitet kan forstås som et lokalsamfunn eller en organisasjon sin kapasitet til å mobilisere, som i dette tilfellet handler om å mobilisere til innbyggerengasjement i planprosesser. For å realisere mobiliseringspotensialet i et lokalsamfunn eller i en organisasjon benytter Healey m.fl. (1999) seg av fire kriterier; mulighetsstruktur (min oversettelse av opportunity structure), arenaer, repertoar og endringsagenter. Det første kriteriet handler om hva som er ønskelig, muligheter og begrensninger for institusjonelle endringer og hvilke saker det velges å mobilisere rundt. Det andre kriteriet er hvilke arenaer som er målet for mobiliseringen, eller i dette tilfellet hvilke arenaer som benyttes og om interessentene har tilgang til denne arenaen. Det tredje kriteriet dreier seg om repertoar og spektret av mobiliseringsteknikker. Her handler det om erfaringer og utviklingen av nye metoder. Det må også eksistere en enighet om hvilke metoder som skal benyttes i de ulike sammenhengene. Det fjerde kriteriet er endringsagenter

med tanke på hvilke personer som er nødvendige for å skape mobilisering. Det er en person som har en rolle i å skape forandring, å være en pådriver for å skape noe³. Det kan personen gjøre med å bære på kunnskap om hvordan innbyggere blir engasjert eller ved å være den som skaper engasjement og mobiliserer til handling. Det er viktig å se på hvilke stadium i prosessen endringsagenter er viktig og om det er allment anerkjent hvem disse er (Healey m.fl., 1999). Samtidig er det viktig at slike endringsagenter ikke opptrer på en slik måte at initiativet ikke kan overleve uten dem.

Når det gjelder mobiliseringsmetoder og teknikker er det viktig å drøfte hva som skaper mobilisering og hva som kan bidra til å senke terskelen for innbyggerdeltakelse. Dette kan for eksempel gjøres ved å være der folk er, altså på en arena som er tilgjengelige for folk flest (Klausen m.fl., 2013). For å skape engasjement blant lokalbefolkningen må de ansvarlige skape de forutsetningene som skal til for at innbyggere skal bidra med sine ressurser i form av lokal kunnskap. Mobiliseringen må treffe de aktuelle aktørene i samfunnet og skape engasjement og deltakelse i planprosesser. For å oppnå dette er det viktig at innbyggerne har tro på at de har noe å bidra med i prosessen, og at de har tiltro til at deltakelse har påvirkningskraft på beslutningen (Sørensen, 2003). Et viktig element er at de som ønsker å delta har kunnskap om hvordan man deltar i politiske prosesser. Et annet element for å oppnå innbyggerdeltakelse er at kommunen arbeider målrettet med å organisere prosessene slik at så mange som mulig får lyst til å delta og at de får med seg en positiv erfaring til senere deltakelse. Det kan bidra til å øke deres politiske selvtillitt og følelsen av at det nytter å delta, og dermed utvikle deres demokratiske kunnskap. Dette er faktorer som har betydning for om den enkelte innbygger vil forsøke å utnytte de tilgjengelige innflytelseskanalene. I tillegg må kommunen arbeide for å involvere de innbyggerne som i utgangspunktet ikke har selvtillitt eller mulighet til å være direkte deltaker i slike prosesser.

En av fordelene med å skape lokalt engasjement i utviklingsprosesser er at kommuner kan unngå det såkalte nimby-fenomenet (not in my back yard) ved at innbyggere blir bevisstgjort på pågående planer og hvordan de kan medvirke (Inhaber, 1998). En utfordring som kommuner står overfor når det gjelder medvirkning er trenden med at mange innbyggere deltar først når deres interesser trues (Agger, 2005:72).

3

http://www.selvhjelp.no/no/Om_oss/Nyheter/Ildsjetter,+entrepren%C3%B8rer+og+endringsagenter+%E2%80%93+hva+betyr+det+for+selvhjelpsarbeid+lokalt%3F.b7C_wlrO5s.ips (23.05.14)

3.7 Kapasitet og evne til å drive medvirkning – en oppsummering

Som det kommer frem i gjennomgangen av det teoretiske grunnlaget skal jeg anvende teorier om medvirkning og bygging av institusjonell kapasitet for å forklare, diskutere og analysere Hammerfest kommune sin planpraksis. Med fokus på hvordan prinsippet om medvirkning er forankret i planpraksisen. Teorien om medvirkningstrappen skal hjelpe meg til å klassifisere og *beskrive* Hammerfest kommune sin praktisering av medvirkning i utarbeidelsen av kommuneplanens arealdel 2010-2022. Dette gjøres i kapittel 6. I kapittel 7 skal teorien om institusjonell kapasitetsbygging fungere som et analyseverktøy for å *forklare* hva som påvirker kommunens praktisering av medvirkning, da med fokus på hvilke institusjonelle dimensjoner som virker inn i dette. Et annet verktøy som vil være til hjelp i analysen er plan- og bygningsloven og endringene som har vært gjort fra 1985 til 2008. Dette er relevant fordi en informant i Hammerfest kommune har uttalt at de alltid har drevet med medvirkning, og to informanter vektlegger at planavdelingen ikke har gjort noen endringer som følge av den nye loven – at de alltid har gjort det dagens lovverk krever.

Kapittel 4: Metodologiske verktøy og refleksjoner

4.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg beskrive hvilken fremgangsmåte jeg har benyttet til å innhente data for å belyse problemstillingen min. Dette innebærer en gjennomgang av forskningsdesign, fremgangsmåte og etiske retningslinjer. Deretter så diskuterer jeg studiens troverdighet og gyldighet. Avslutningsvis vil jeg presentere den analytiske tilnærmingen som er metoden for å gjøre selve analysen, som kommer i kapittel 5.

For å studere Hammerfest kommune sitt arbeid med medvirkning i planlegging har jeg valgt å benytte en kvalitativ tilnærming. En arealplan benyttes som case. De data studien bygger på er gjennomgang av prosessdokumenter til arealplan, tilstedeværelse på kommunehuset, spesielt kommunens planavdeling, samt intervju med totalt 13 informanter.

Medvirkning i planlegging er kontekstavhengig og varierer fra sted til sted, men også mellom ulike plantyper innenfor samme kommune. Dette fordi steder har ulike utfordringer og innbyggere, og det er forskjell på en kommunal arealplan og en detaljregulering av et lite område. Det betyr at det er vanskelig å trekke en slutning om en kommune er *god* på medvirkning basert på en kommunal plan. Det er derfor viktig å være bevisst på at denne oppgaven ikke gir en fullstendig konklusjon over Hammerfest kommune sin praktisering av medvirkning, men vil være et eksempel på hvordan medvirkning kan praktiseres. Det er tatt et utgangspunkt i arealplanen, i tillegg har intervjuene hatt et fokus på medvirkning generelt i kommunen for å få mer oversikt over kommunens medvirkningspraksis som helhet.

4.2 Forskningsdesign

Forskningsspørsmålene mine og problemstillingen min er av en slik art at jeg anser en kvalitativ metodologisk tilnærming for å være den beste fremgangsmåten for å få dybdekunnskap om emnet jeg ønsker å beskrive. Problemstillingen er ”*Hvordan er prinsippet om medvirkning i planlegging forankret i Hammerfest kommune sin planpraksis?*”. For å besvare problemstillingen har jeg formulert to forskningsspørsmål som angir retning og fokus:

- Hvordan gjør prinsippet om medvirkning seg gjeldende i utarbeidelsen av Hammerfest kommune sin arealplan?
- Hvilke faktorer/dimensjoner virker inn på Hammerfest kommune sin praktisering av medvirkning?

Problemstillingen retter blikket mot hvordan en kommune har innarbeidet prinsippet om medvirkning i sin planpraksis. For å belyse problemstillingen var det nødvendig å velge ut en plan som kan eksemplifisere kommunens arbeid med medvirkning. Jeg valgte overordnet planlegging gjennom en arealplan; kommuneplanens arealdel for området utenfor sentral-Hammerfest. Det var nødvendig å studere prosessdokumentene til planen for å få oversikt over planprosessens forløp. Dokumentgjennomgangen dannet grunnlaget for intervjuene med de ulike informantene. Intervjuene er primærkilden min siden de gir utfyllende informasjon om medvirkningstiltak, faktorer som påvirker og andre refleksjoner rundt medvirkning. Slik informasjon er ikke særlig fremtredende i prosessdokumentene.

Gjennom intervjuene med de ansatte på planavdelingen ønsket jeg å få innblikk i hva som påvirker deres arbeid med medvirkning. Det innebærer spørsmål om deres faglige bakgrunn, refleksjoner rundt medvirkningens hensikt og utbytte, og hva som kan forklare at plan- og utviklingssjefen kan hevde at kommunen er *god* på medvirkning. For å få ytterligere informasjon om kommunens arbeid med medvirkning prioriterte jeg også å snakke med ordføreren som har god kjennskap til kommunens arbeid og til befolkningen generelt. Representanter for barn, eldre og funksjonshemmede, interesser kommunen er lovpålagt å involvere i planleggingen, er også av stor betydning for problemstillingen. Intervjuer med lokale politikere og en innbyggerbasert nærmiljøforening er derfor inkludert for å få innsikt i hvordan kommunen arbeider, både politisk og utadrettet mot innbyggere. I tillegg kommer uformelle samtaler med ansatte, innbyggere og næringslivet – som har bidratt til å gi meg innsikt i kommunens arbeid med medvirkning nedenfra.

4.2.1 Dokumentgjennomgang

Betegnelsen dokumentanalyse er forbeholdt studier som er basert på tekster skrevet for et annet formål enn det som omfattes av forskningsprosjektet (Thagaard, 2009). Min gjennomgang av dokumenter regnes mer som en *analyse av foreliggende tekster* som er en av kategoriene Silvermann (Thagaard, 2009) deler kvalitative fremgangsmåter inn i. Formålet med gjennomgangen av prosessdokumentene var å se hvordan medvirkning ble omtalt i planprosessen. Herunder hvilke type medvirkningstiltak som er gjennomført, hvordan disse er organisert, hvilke innspill som er kommet inn og hvordan innspill er blitt besvart.

Dokumentgjennomgangen kan også gi en pekepinn på om det er samsvar mellom kommunens uttrykte holdninger til medvirkning og deres praktisering av medvirkning. Dokumentene har bidratt til å gi oversikt over hvordan kommunens planpraksis kan være.

Utfordringen med en dokumentgjennomgang er at dokumentene er skrevet for et annet formål enn det jeg som forsker skal bruke dem til (Lynggard, 2010). Prosessdokumentene er ikke ment for å bli analysert i tilknytning til en samfunnsvitenskaplig problemstilling (Thagaard, 2009). Jeg må derfor være bevisst på at dokumentene har en tidsmessig kontekst og at avsenderen har hatt en spesiell målgruppe ved produksjonen av dokumentet (Lynggard, 2010).

4.2.2 Observasjon

Observasjoner egner seg godt til å gi informasjon om personers atferd og hvordan personer forholder seg til hverandre (Thagaard, 2009). Det som er karakteriserende for observasjon, og for intervju, er at jeg som forsker etablerer en direkte kontakt med personene som studeres. I dette tilfellet er informantene hovedsakelig de ansatte på kommunens planavdeling. Thagaard (2009) hevder at relasjoner som utvikles mellom forskeren og informanten er viktige for det materialet forskeren får adgang til. Deltakende observasjoner og feltarbeid er begreper som begge referer til at forskeren oppholder seg i et miljø og observerer og får nærgående innsikt i dette miljøet.

Ved mitt opphold på kommunehuset i Hammerfest fikk jeg innsikt i deres daglige gjøremål ved å ha kontorplass på avdelingen og ved å delta i korridorpraten og kaffepauser. Det gjorde at jeg kunne snakke med de ansatte underveis i innsamling av data og det ga meg mulighet til å få tilbakemeldinger på de oppfatningene jeg gjorde meg underveis. Dette innebar å stille oppklarende spørsmål til informantene, samt diskutere oppgavens tema og utfordringer. Observasjon er ikke en hovedkilde i oppgavens analyse, likevel har tilstedeværelsen på kommunehuset bidratt til å skape en relasjon til informantene, samt gitt informantene innsikt i hva prosjektet går ut på. Dette forenklet og ufarliggjorde intervjuene med disse informantene. I tillegg har jeg fått økt forståelse for hva som kan påvirke en kommunes planpraksis på et tidlig stadium i datainnsamlingen.

Observasjon som metode i denne oppgaven kunne vært forsterket dersom jeg hadde vært til stede under enkelte deler av planprosessen, slik som folkemøter, møter med spesielt berørte og arbeidsgruppemøter. Det har dessverre ikke vært mulig ettersom kommuneplanens arealdel var vedtatt før arbeidet med masteroppgaven startet opp. Jeg mener imidlertid at medvirkning er viktigst i starten av en planprosess siden det er da det er størst sjanse for påvirkning. Deltakelse på siste folkemøte ved offentlig høring av en pågående plan kunne likevel vært nyttig med tanke på å studere organisering og ledelse av et slikt møte.

4.2.3 Intervju

Intervju kan struktureres på ulike måter (Thagaard, 2009). Jeg valgte å benytte meg av en delvis strukturert tilnærming for å unngå for mange føringer i intervjuene. Temaene var fastsatt på forhånd, uten at det var nødvendig å følge rekkefølgen nøyaktig. Intervjuguider⁴ med tematiske overskrifter og spørsmål var et viktig hjelpemiddel for å få samtalen i gang, sikre at alle de forhåndsbestemte temaene ble berørt og hjelpe meg som intervjuer til å huske på de viktigste spørsmålene. Fordelene med en slik løs strukturering er at det åpner opp for at intervjuet blir mer som en samtale der det er rom for å forfølge informantens utsagn, meninger og refleksjoner. Dette resulterte i at temaer som jeg ikke hadde tenkt over på forhånd ble tatt opp, noe som jeg mener ga rom for større refleksjoner enn jeg kunne oppnådd ved et strukturert intervjuopplegg.

De fleste av intervjuene ble tatt opp ved bruk av en diktafon. Jeg valgte å benytte diktafon på alle intervjuene med informantene fra kommunehuset, ettersom disse var antatt å vare relativt lenge. Disse varte i en til en og en halv time. De informantene jeg ikke brukte diktafon på var de som av ulike grunner ikke ønsket at intervjuet ble tatt opp på bånd. Disse intervjuene varte i omtrent 30 minutter. En av disse informantene ønsket å lese gjennom intervjunotatet mitt. Informanten fikk det tilsendt og vedkommende rettet på noe av informasjonen. Det var ingen andre av informantene som ytret et ønske om å gjøre dette. Ved en forglemmelse ble ikke diktafonen slått på under et av intervjuene. Her kom samtalen i gang før selve intervjuet og samtalen gikk naturlig over til spørsmålene i intervjuguiden. Jeg skrev notater underveis og utfyllende notatet etter intervjuet, og mener jeg ikke gikk glipp av informantens meninger og refleksjoner rundt de fastsatte temaene. Alle opptakene ble transkribert, noe som var en tidkrevende oppgave og samtidig veldig lærerikt. Ved å transkribere fikk jeg høre at jeg har utviklet meg som intervjuer i løpet av feltarbeidet. Jeg ble flinkere til å formulere spørsmålene bedre, lytte til det som ble sagt uten å legge til bekreftende ja og jeg ble flinkere til å forfølge et intervjuutsagn med et annet spørsmål. Dette henger sammen med det Kvale og Brinkmann (2009) sier at *intervjuferdigheter læres gjennom intervju praksis*.

Utfordringene med intervju som metode kan være betydningsfulle for datainnsamlingen. Jeg har underveis i intervjuene, og i ettertid, innsett at noen spørsmål har vært formulert som ledende spørsmål. Slik som *Det fremstår som at dere (planavdelingens ansatte) er flink med medvirkning. Hvorfor tror du det er slik?*⁵ Her ga jeg ikke informanten anledning til å

⁴ Vedlegg nr.2

⁵ Intervjuguide for plansjefen, vedlegg nr.2

reflektere over eget arbeid før jeg ga de en kompliment for deres arbeid i form av et ledende spørsmål. Spørsmålet ga ikke rom for å reflektere over om de *ikke* var flink på området. I en annen situasjon opplevde jeg at en liknende åpning til et spørsmål gjorde informanten fornøyd med kommunens innsats, og jeg mener det bidro til å skape en tillitsfull og fortrolig atmosfære. Det er viktig å stille spørsmål på en måte som inviterer informanten til å reflektere over temaene (Thagaard, 2009), og jeg føler at jeg i de fleste intervjuene har fått dette til. En annen utfordring, som jeg ble flinkere på etter hvert, var å lytte. Lytte lenge nok til at informanten får svare på spørsmålet og eventuelt føye til noe mer, før neste spørsmål.

Forventningene til intervjuene var at de ville være interessante faglige samtaler der jeg enkelt kunne sortere utsagnene etter begreper som makt, dialog, inkludering, konflikter og liknende. Det viser seg at mange av informantene var reflekterte rundt sin egen rolle og holdninger, og til kommunens praktisering av medvirkning, men de sa nødvendigvis ikke det jeg forventet at de skulle si. Faguttrykkene jeg ønsket å sortere etter ble nødvendigvis ikke uttrykt direkte, og tidvis var informantene lite kritiske – både til eget arbeid og til kommunen generelt. I denne situasjonen kunne det vært ønskelig med bedre intervjuerfaring for i større grad kunne følges opp slikt. Her er det viktig å poengtere at dette ikke er det samlede inntrykket av intervjuene, kun punkter som kunne vært forbedret. Til tross for utfordringene mener jeg at jeg i stor grad klarte å håndtere vendingene som intervjuene tok og at jeg satt igjen med god informasjon om kommunens praktisering av medvirkning.

Det er viktig å være bevisst på at det er vanskelig for informanter å rekonstruere handlinger i ettertid på en fullstendig korrekt måte (Everett og Furseth, 2012). Nøyaktig rekonstruksjon av handling har ikke vært det store fokuset i intervjuene, samtidig er noen av informantene er stilt konkrete spørsmål om vurderinger som ble gjort underveis i arealplanen. I tillegg kan informanter huske feil eller si ting som setter dem selv i et bedre lys.

4.3 Fremgangsmåte

Mitt valg av oppgavens tema og problemstilling bunner i egeninteresse for medvirkning, samt plan- og utviklingsjefens positive innstilling til å huse en masterstudent for noen uker. Dette var nødvendig for å gi meg tilgangen til prosessdokumentene via kommunens elektroniske arkivsystem. Å få dokumentene tilsendt på forhånd hadde vært svært arbeidskrevende for både kommunen og meg, og jeg ville mistet anledningen til å få direkte kontakt med de ansatte på kommunehuset. Selve feltarbeidet ble gjort i løpet av 4 uker i Hammerfest, fordelt utover mai, juni og august i 2013, og dette kan deles opp i fire faser.

Å komme i gang med feltarbeidet allerede i mai (fase 1) var avgjørende for beslutningen om å skrive om medvirkning ved bruk av arealplanen. Mottakelsen på kommunehuset var over all forventning. Jeg fikk eget kontor, tilgang til datasystemet og ble involvert i korridor- og lunsjsamtaler. Første del av feltarbeidet gikk med til gjennomgang av prosessdokumentene til kommuneplanens arealdel for å få oversikt over planprosessens forløp. Det var en betydelig mengde dokumenter slik at det ble nødvendig å velge ut de dokumentene som handlet om kommunens medvirkningsarbeid med å involvere innbyggere og andre aktører i planarbeidet. Jeg valgte ut følgende dokumenter: Møteinnkallelser, politiske behandlinger i styret for miljø og utvikling, avisannonser, referat/notat fra folkemøter og innspill til planprosessen – både fra privatpersoner, reindriftsforvaltningen, Fylkesmannen i Finnmark, Fylkeskommunen med flere. Disse ble så sortert i en tidslinje for å få bedre oversikt over planprosessens forløp. Første fase av feltarbeidet ble også benyttet til å få svar på uklarheter rundt planprosessen. Etter gjennomgangen av en del av prosessdokumentene ble det første intervjuet gjennomført med plan- og utviklingssjefen. Det dreide seg om medvirkning generelt i kommunen, medvirkning spesielt i forhold til kommuneplanens arealdel og samfunnsdel, generelt om konflikthåndtering og kommunens arbeidsmetoder.

I andre fase av feltarbeidet gikk mye tid til å være tilstede på ulike møter som ble gjennomført. Første møte var i styret for miljø- og utvikling som behandler alle saker som har med planlegging og utvikling å gjøre. I utgangspunktet var det ingen saker som var veldig relevant for masteroppgaven, likevel mener jeg at helhetsinntrykket av hvordan det kommunale systemet er bygget opp er viktig for å kunne gjøre en god analyse av kommunens planleggingsarbeid. Dette møtet ga meg innsikt i hvordan politikerne arbeider når de skal behandle for eksempel reguleringsplaner, dispensasjonssøknader og detaljreguleringer.

Som følge av at riksveien som går gjennom Hammerfest sentrum delvis skal legges i tunneler og delvis få ny trasé, arrangerte Statens vegvesen ulike medvirkningsarrangementer. Jeg fikk være med på møte med berørte skoler og barnehager, møte for de som er spesielt berørt og et åpen folkemøte. I tillegg ble det arrangert åpen kontordag der berørte aktører kunne komme innom rådhuset og stille konkrete spørsmål til planleggerne. Selv om disse arrangementene var i regi av Statens vegvesen og deres prosessleder, er kommunen aktiv i arbeidet og arrangementene. Dette ga meg nyttig innsyn i hvordan det *kan* tilrettelegges for medvirkning og det kan bidra til en bredere analyse av kommunens planarbeid. Disse arrangementene viser dessuten at kommunens planavdeling har kjennskap til slike medvirkningstiltak.

I slutten av denne fasen hadde jeg et intervju som ga informasjon om planavdelingens arbeid med medvirkning, samt om informantens tanker og refleksjoner om medvirkning som arbeidsmetode. Avslutningsvis ble det hentet inn flere prosessdokumenter tilhørende kommunedelplanen for Hammerfest og Rypefjord, på bakgrunn av tips om å benytte den planen også. Disse dokumentene ble sortert i en tidslinje for bedre oversikt over planprosessen. I ettertid har imidlertid ikke disse dokumentene blitt brukt direkte i analysen av Hammerfest kommune ettersom planen ikke ble ferdigstilt før mai 2014, og det ble derfor vanskelig å foreta en sammenlikning av kommuneplanens arealdel og kommunedelplanen med tanke på medvirkningsopplegget.

Tredje fase ble benyttet til etterarbeid i form av transkribering av intervju, sortering av dokumenter og renskriving av notater fra de ulike møtene jeg deltok på. Etter dokumentgjennomgangen var jeg bedre forberedt til å planlegge intervjuer og mye tid gikk med til utarbeidelse av intervjuguider. Gjennomgangen av dokumentene og observasjonene fra tidligere faser i feltarbeidet var avgjørende for å formulere spørsmålene til de ulike intervjuene. Det var til inspirasjon å stille seg spørsmål om hva som kan forklare de ansattes arbeid med medvirkning, og planleggerens holdninger og erfaringer er sentral. Å utforme spørsmål som gir rom for at informanten kan reflektere over egne holdninger var krevende. Intervjuguidene ble derfor utformet med ulike temaer som samtalen måtte innom, med hjelpespørsmål for å få samtalen i gang eller videre ved stopp.

Siste fase gikk til intervjuer. Totalt i feltarbeidet ble det gjennomført 13 intervjuer, hvorav en informant ble intervjuet to ganger og et intervju var med to personer. Informantene kan deles inn i følgende grupper: planavdelingens ansatte, representanter for barn, eldre og funksjonshemmede, lokalpolitikere og innbyggerbasert nærmiljøforening. Dette ble en mer hektisk fase enn antatt, noe som gjorde at transkriberingen ble gjort etter at alle intervjuene var gjennomført. Det gir rom for å reflektere over om intervjuene burde vært gjort over flere arbeidsdager, slik at jeg i større grad kunne brakt med meg refleksjoner fra et intervju til et annet. De aller fleste intervjuene ble tatt opp på lydopptaker.

Everett og Furseth (2012) anbefaler å ta grundige notater når man samler inn data og analyserer dem. Jeg valgte å skrive arbeidsdagbok under feltarbeidet, i tillegg til notater fra møter og liknende. Det har gjort det enklere i ettertid av feltarbeidet å gå tilbake for å se hvilke refleksjoner og spørsmål jeg har stilt meg underveis, og har vært til stor hjelp i å skrive dette metodekapitlet.

4.4 Etiske retningslinjer

Overfor alle mine informanter har jeg som forsker fulgt de tre viktige etiske retningslinjene innenfor kvalitativ forskning (Thagaard, 2009). Prinsippet om at informanter skal gi sitt *informerte samtykke* har vært ivaretatt gjennom et informasjonsskriv⁶ der prosjektets formål ble beskrevet og hva en deltakelse i prosjektet innebærer. Det er imidlertid vanskelig å gi et fullstendig bilde av hva en deltakelse i prosjekter innebærer ettersom jeg som forsker på forhånd ikke vet hvordan jeg vil tolke materialet. I informasjonsskrivet ble informantene informert om at kommunens navn ikke anonymiseres og at bruk av indirekte personopplysninger som yrke og posisjon kan føre til at intervjupersoner kan identifiseres. Det var ingen som krevde anonymisering, og direkte personopplysninger som personnavn er ikke nødvendig i studiet av kommunen. I tillegg ble det bedt om tillatelse i informasjonsskrivet til å benytte lydopptaker under noen av intervjuene. Der det var aktuelt med lydopptaker valgte jeg å forberede informantene om dette på forhånd.

Prinsippet om *konfidensialitet* stiller krav til hvordan forskeren håndterer den informasjonen som informanten gir. Informasjonen jeg har fått fra mine informanter er holdt skjult for uvedkommende og informasjonen skal ikke formidles på en slik måte at det kan skade enkeltpersonene. Informasjonen er altså behandlet konfidensielt. Kommunens navn er ikke anonymisert og det vil derfor være mulig å identifisere informantene. Det er derfor særlig viktig å behandle informantene og den informasjonen de har fått på en måte som ikke kan skade dem som enkeltpersoner.

Det tredje prinsippet handler om *konsekvensene* forskningen kan ha for deltakerne. Enhver forsker må tenke gjennom hvilke konsekvenser prosjektet kan ha for informantene. Integriteten til informantene må beskyttes ved å forsøke å unngå at forskningen medfører negative konsekvenser for dem som deltar (Thagaard, 2009). Det er viktig å være bevisst på at deltakelsen i prosjektet kan føre til problemer for informantene når de leser resultatet. Det kan for eksempel være provoserende for informanten å se egne utsagn i en analytisk sammenheng som jeg som forsker har utviklet. Det kan bidra til å skape konflikter både mellom forsker og informant, i tillegg til mellom informantene som samlet gruppe. Som forsker må jeg derfor hele tiden være bevisst på hvordan jeg fremstiller og analyserer informasjon. Blant annet har jeg valgt å ikke skrive om det jeg anser som sensitivt. De etiske grunnprinsippene må altså

⁶ Vedlegg nr.1: Forespørsel om deltakelse i masteroppgaveprosjekt

vrderes som viktigere enn fremstilling av funn som kan føre til at jeg som forsker bryter med de tre overstående prinsippene.

4.5 Pålitelighet og gyldighet

I all forskning gjelder det grunnleggende prinsippet om reliabilitet, også kalt pålitelighet (Everett og Furseth, 2012). Dersom datamaterialet ikke er pålitelig vil ikke materialet være egnet til å kaste lys over problemstillingen min, og derfor må jeg etterstrebe et så pålitelig datamateriale som mulig. Også dataens validitet, gyldighet, er viktig på bakgrunn av at det er vanskelig å vite om forskning leverer det den lover. En kan ikke bare anta at en undersøkelse består av gyldige data. Forskere, inkludert meg selv, kan ha vært så selektiv at viktige data er blitt utelatt. Målet må derfor være å samle inn alle relevante data for å svare på problemstillingene. Samtidig er det slik i en masteroppgave der man har begrenset med tid og ressurser, at det ikke er mulig å ha med alt som er relevant for problemstillingen. Dette stiller krav til meg som forsker om å begrunne hva som er utelatt og hvorfor det er det.

For å øke påliteligheten for oppgavens funn, analyser og konklusjoner er det viktig å gjøre nøye rede for hvordan forskningen er gjennomført (Kvale m.fl., 2009). Dette for at andre forskere skal kunne gjennomføre den samme forskningen og få samme resultat, men dette er vanskelig å gjennomføre i forskning basert på kvalitative metoder. Noe som henger sammen med at resultatet er avhengig av forskningskonteksten, forskeren selv og tilfeldigheter. Samtidig er det viktig å reflektere over styrker og svakheter ved de data jeg benytter for å studere Hammerfest kommunes forankring av medvirkning i sin planpraksis.

Som nevnt gjennomførte jeg et intervju ganske tidlig i feltarbeidet. Intervjuet var ment som et oppklarende førsteintervju med oppsamling av spørsmål direkte knyttet til arealplanen og til planavdelingens generelle arbeid med medvirkning. Ved å transkribere dette intervjuet ble jeg gjort oppmerksom på viktigheten av å ta pauser, lytte lenge nok og stille tydelige spørsmål. Jeg er svært fornøyd med at jeg gjennomførte et intervju såpass tidlig, da det bidro til å heve kvaliteten på de andre intervjuene.

Ved å benytte intervju som primærkilde for datainnsamlingen er det som nevnt under 4.2 Forskningsdesign, flere utfordringer og noen ulemper ved intervju. Eksempelvis at informanten husker feil eller sier noe for å sette seg selv i bedre lys. Det er derfor vanskelig å vite om informanten gir korrekt informasjon, likevel har jeg tillit til at informantene er ærlige ved at jeg har benyttet flere metoder for å samle informasjon. Informasjonen fra intervjuene

ble underbygget gjennom data innhentet gjennom de to andre metodene; dokumentgjennomgang og observasjon.

Når det gjelder forskningens gyldighet og innsamling av alle relevante data, gir masteroppgaven naturlig en begrensning i form av dens omfang. Det kan stilles spørsmål ved om flere innbyggere burde vært intervjuet for å belyse hvordan forankringen av medvirkning ses på utenfra, samtidig har denne oppgaven som fokus å se på hvordan medvirkning er forankret i Hammerfest kommunes planpraksis. Derfor har det først og fremst vært nødvendig å finne ut hvordan dette er forankret internt i kommunen, med tillegg av enkelte belysninger utenfra. Eksempelvis politikere, lokalmiljøforening og representanter for ulike grupperinger. Dette gjør det nødvendig å understreke at denne problemstillingen belyses fra kommunens perspektiv som planmyndighet. Samt at analysen og konklusjoner hovedsakelig er basert på en arealplan og informasjon fra informantene om medvirkning generelt som arbeidsmetode. Jeg mener likevel å ha gjennomført tilstrekkelig med intervjuer i Hammerfest til at jeg kan danne meg en forståelse av hvordan prinsippet om medvirkning er forankret i kommunens planpraksis. Informantene har villig stilt til intervju og det synes å være troverdige svar som er gitt.

Forskningens overførbarhet, eller generaliserbarhet, er noe som vurderes dersom prosjektet anses som rimelig pålitelig og gyldig (Kvale m.fl., 2009). Kan denne oppgavens konklusjoner overføres til andre situasjoner eller er det kun av interesse for Hammerfest kommune? Medvirkning er kontekstavhengig, eller situasjonsbetinget, og vil variere i noe grad fra plan til plan i kommunen, samtidig varierer praktisering av medvirkning også fra kommune til kommune. Tolkninger fra denne forskningen kan gjelde i andre sammenhenger, likevel fungerer oppgaven først og fremst som et eksempel på hvordan medvirkning kan være forankret i en kommunes planpraksis med tanke på dagens krav og forventninger.

4.6 Forsker i sin egen hjemby

Flere forfattere innenfor samfunnsvitenskaplig metode diskuterer dette med å forske i egen kultur (Paulgaard, 1997, Thagaard, 2009). I dette prosjektet mener jeg at min tilknytning til Hammerfest som hjemsted ikke har hatt noe innvirkning på oppgavens analyse og konklusjon. Det har til en viss grad vært en fordel å presentere seg som en hammerfesting for å få i gang prosjektet. Om dette var avgjørende for valget om å gi meg kontorplass og tilgang til kommunens arkiv, er jeg dog usikker på. Selv om jeg er vokst opp i Hammerfest har jeg ikke stor kjennskap til den kommunale virksomheten og jeg har ikke vært politisk aktiv i

kommunen. Derfor vil jeg ikke betegne meg selv som forsker i egen kultur, samtidig jeg har reflektert over at min tilknytning til byen gjør at jeg får en litt bypatriotisk tankegang. Jeg ønsker i utgangspunktet ikke å stille byen og kommunen i et dårlig lys, og det gjør at jeg har måttet arbeide med mine egne holdninger til kommunens arbeid underveis.

4.7 Analytisk tilnærming

Avslutningsvis vil jeg si noe om metoden i det praktiske analysearbeidet. Metode handler ikke bare om fremgangsmåtene som ble benyttet for å samle inn informasjon, det dreier seg også om hvordan man har gjort analysen av datamaterialet (Everett og Furseth, 2012). Jeg har gjort enkelte operasjonaliseringer for å benytte de valgte teoretiske perspektivene om medvirkning og institusjonell kapasitetsbygging til å analysere mitt datamaterial. Spesielt for teorien om institusjonell kapasitetsbygging som i originalutgaven til Healey (1998) handler om et lokalsamfunns kompetanse til å drive frem nettverksstyringsprosesser. Byggingen av institusjonell kapasitet som et samfunn gjør gjennom dimensjonene kunnskapsressurser, relasjonelle ressurser og mobiliseringskapasitet mener jeg kan overføres til en kommunes planleggingspraksis og utøvelse av medvirkning. Dette fordi det er nødvendig med kunnskap om planlegging og medvirkning for å drive frem medvirkningsprosesser, samt relasjoner til aktører og interessenter som kan tilføre planprosesser lokal og faglig kunnskap. Disse ressursene virker inn på hverandre og blir realisert gjennom mobiliseringskapasiteten som en kommune har til å planlegge og gjennomføre medvirkning. Arnstein (1969) sin fremstilling av medvirkning i en stige, som er oversatt til en norsk plankontekst av blant annet Falleth og Sandkjær Hanssen (2012), er benyttet for å klassifisere Hammerfest kommune sin praktisering av medvirkning i kommuneplanens arealdel.

Kapittel 5. Hammerfest – en kommune i utvikling

5.1 Innledning

Til tross for at de fleste medvirkningstiltak er velkjente og generelle, vil det likevel variere mye fra plan til plan, og sted til sted, hvordan medvirkning i praksis utformes. Den er med andre ord kontekststøttet. Det er derfor nødvendig å gi en presentasjon av Hammerfest kommune for å få innblikk i konteksten for prosessen som jeg studerer i denne masteroppgaven. Dette kapitlet tar for seg geografi, historie og utviklingstrekk med fokus på forhold som kan virke inn på medvirkning i kommunen. Eksempelvis utbyggingsaktivitet, arealknapphet og befolkningssammensetning. Dette vil gi leseren en bedre forståelse av hvilke utfordringer Hammerfest kommune står overfor i sitt planarbeid og hvilke faktorer som virker inn på de formelle utviklingsprosessene, og spesielt med tanke på arealplanleggingen i kommunen.

5.2 Geografi og topografi



Figur 5.1: Kart over Hammerfest kommune

Hammerfest kommune ligger vest i Finnmark og strekker seg over deler av øyene Kvaløya, Seiland og Sørøya der Hammerfest by ligger på Kvaløya. Over 90 % av kommunens 10 072⁷ innbyggerne bor i Hammerfest by og forstedet Rypefjord (Hammerfest kommune, 2013b). På

⁷ Folketall 1.januar 2013. SSB.

Seiland er størstedelen av innbyggerne bosatt i Kårhamn og Hølseby, der Kårhamn nås med hurtigbåt og Hølseby med ferge fra Kvaløya. Sørøya er delt mellom Hammerfest og Hasvik kommune, og på Hammerfest sin del er det bosetting på stedene Akkarfjord, Hellefjord, Langstrand og Sandøybotn – som alle forbindes med omverden med hurtigbåt. På Sørøyas småsteder bor det i underkant av 100 personer, hvorav Akkarfjord huser de fleste. Hammerfest kommune grenser til kommunene Måsøy, Kvalsund, Alta og Hasvik der den eneste innfartsveien er riksvei 94, eller med fly eller båt.

Topografi og klima i kommunen gjør at man har begrenset areal for å utvikle kommunen med tanke på industri, næring og bolig. Dette gjelder spesielt i Hammerfest by siden byen ligger mellom sjø og bratte skråninger opp mot fjellet. Noe som gir muligheter for snøskred på vinteren og steinskred om sommeren. Denne utfordringen eksisterer også utenfor byen, noe som fører til en at store arealer er uegnet til bruk til næring, bolig og fritidsboliger. Noe som også forsterker arealknappheten er at kommunen huser den arealkrevende reindriftsnæringen. Kommunen har reinbeitedistriktene 19 Sállan (Sørøya), 20 Fálá (Kvaløya), 24 A Oraje-Sievju (Seiland Vest) og 24 B Nuorta-Sievju (Seiland Øst) innenfor kommunegrensen.

Det er på Sørøya det meste av landbruksaktiviteten i kommunen foregår. Øya har også store landskapskvaliteter med kulturminner, biologisk mangfold og geologiske severdigheter som kommunen ønsker å bevare. Sørøya vil ikke kunne bidra til å løse arealbehovet til bolig og næring i kommunen på grunn av sin geografiske beliggenhet, men kommunen ønsker å legge til rette for fritidsboliger her. Samtidig ønsker kommunen å styrke Akkarfjord som tettsted. Også på Sørøya er det områder som er reinbeiteområder og noen områder er skredutsatt. Seiland ligger nærmere kommunesenteret Hammerfest og vil kunne være med på å løse noen av arealutfordringene i fremtiden hvis det anlegges forbindelse i form av bru eller tunnel. Kommunen ønsker å tilrettelegge for boliger, næring og industri i områdene som ligger nærmest Kvaløya, samt å tilrettelegge for fritidsboliger og hyttefelt i andre områder på øya.

5.3 Historisk utvikling - fra frossen fisk til nedfrysing av gass

Hammerfest har tidligere vært et internasjonalt handelssted, ishavsby og fiskerihavn. Etter 2.verdenskrig utviklet byen seg til å bli det største senteret i Finnmark med fiske og fiskeindustri som de viktigste næringene. I etterkrigstiden ble det bygget en fabrikk som etter hvert huser fiskeindustribedriften Findus A/S (Jacobsen, 1996). I 1962 var Findus A/S Norges største fiskeindustribedrift, men etter hvert gikk antall sysselsatte ned. På 1980-tallet førte en feilslått fiskeripolitikk med overfiske og svikt i torskebestanden til permisjon og

produksjonsstopp i perioder. I 2001 ble anlegget solgt til det Røkke-eide selskapet Norway Seafoods og året etter ble produksjonen flyttet til et nytt anlegg i Rypefjord, ca. 4 kilometer fra det opprinnelige anlegget. Det gamle anlegget ble revet i 2003-2004. Februar 2014 offentliggjorde Norway Seafood i en pressemelding at produksjonen skal flyttes til Forsøl og at bemanningen vil bli redusert fra 100 til om lag 45 arbeidsplasser (Norway Seafoods, 2014). Hammerfest kommune arbeider for at Hammerfest fortsatt skal være en stor fiskerikommune og det er viktig å sikre at fiskerettighetene forblir i kommunen. Fiskerifondet opplever nå å få flere søknader fra yngre fiskere som satser på fiskeri som næringsvei (Hammerfest kommune, 2013a). Det forventes også at opprettsnæringen vil øke sin produksjon i allerede tilegnede konsesjoner.

Da Findus-anlegget i Hammerfest sentrum ble fraflyttet startet for alvor en ny epoke i Hammerfest sitt næringsliv. Byggingen av gassanlegget Melkøya LNG⁸ startet i 2002 og ble ferdigstilt og satt i drift på en liten øy like utenfor Hammerfest by i 2007. Anlegget tar i land gass gjennom gassledninger fra Snøhvitfeltet som ligger 143 kilometer fra Hammerfest. Gassen renses og kjøles ned til flytende gass som gir et veldig redusert volum og gjør det mulig å frakte store mengder gass på LNG-skip til markeder i Europa og USA (Henriksen og Hernes, 2011). Snøhvit er den største industriutbyggingen i Nord-Norge og Melkøya LNG har gitt Hammerfest kommune økte inntekter som følge av eiendomsskatt⁹ fra Statoil. Høsten 2008 sto Arktisk kultursenter (AKS) på tomten til den gamle fiskefabrikken – som et symbol på at den økonomiske veksten har gjort det mulig å satse sterkt på kulturlivet i kommunen.

Oppsummert kan man si at Hammerfest kommune lenge har vært et sted hvor med moderne industri med fokus på fryseteknikker, fra frossen fiskefilet til nedfrysning av flytende gass, har vært viktig.

5.4 Arealutfordringer - vekst og arealknapphet

Snøhvitprosjektet har ført til at den generelle samfunnsutviklingen har snudd fra nedgang i befolkningen og sysselsetting, stillstand i boligbygginga og store utfordringer i kommuneøkonomien til vekst:

”Området har opplevd en betydelig befolkningsvekst i aldersgruppa 20-40 år, boligbygginga og boligenes verdi har økt og de unge har fått større tro på ei fremtid i nord. Det skapes en sterk lokal sysselsettingsvekst og en rask endring av næringsstrukturen i retning privat kunnskapsbasert tjenesteyting i stor grad rettet mot olje- og gassnæringens virksomheter. Vertskommunen har bidratt til kapasitetsutvikling

⁸ LNG står for Liquefied Natural Gas som betyr flytende naturgass.

⁹ I 2013 var eiendomsinntektene fra Snøhvitprosjektet 151 millioner (oppgitt av Hammerfest kommune).

gjennom en sterk satsing på kultur- og oppvekstsektoren med målsetninger om å utvikle Hammerfest som et attraktivt bosted.”

(Eikeland m.fl., 2009:3)

Hammerfest kommune har gått fra å stå på fylkesmannens Robek-liste i 2004 til å få en økonomi som muliggjør opprustning av skolesektoren, boligbygging og bygging av et kulturhus (Eikeland m.fl., 2009). Oppgraderingen av skoler og barnehager anses av Eikeland m.fl. (2009) som den aller viktigste effekten Snøhvitprosjektet har skapt i lokalsamfunnet. Eikeland m.fl. (2009) mener at disse investeringene vil gi svært positive effekter for lokalsamfunnet på kort og lengre sikt. I tillegg til kommunens byggeprosjekter har det vært utbygginger som er direkte knyttet til Snøhvitprosjektet, også kalt petroleumsklynger (Probarents, 2012). Fra år 2000 til mars 2012 var det 47 bedriftsetableringer i petroleumsklyngen, og utbyggingen av Goliat og funn i Barentshavet har ført til en videre vekst i klyngen etter utbyggingen av Melkøya LNG. Våren 2012 besto petroleumsklyngen av mellom 60 – 70 sentrale bedrifter. Disse bedriftene har ca 1100 – 1200 ansatte der den største aktøren er Statoil med over 300 ansatte (våren 2012).

Alle disse etableringene, samt fremtidige etableringer gir et høyt aktivitetsnivå og fører til stor etterspørsel etter næringsarealer i kommunen. Kommunen arbeider aktivt for å løse arealutfordringene. Spesielt jobber de for dette gjennom kommuneplanens arealdel for Hammerfest 2010-2022 og kommunedelplanen for Hammerfest og Rypefjord 2014-2025. Kommuneplanens arealdel omfatter arealene utenfor Hammerfest by og Rypefjord, mens kommunedelplanen omfatter arealet innenfor Hammerfest by og Rypefjord. Disse er et virkemiddel for å sikre at arealbruken bidrar til å nå de mål som er vedtatt for kommunens utvikling. Formålet med kommuneplanens arealdel er å sørge for at planlegging og gjennomføring av enkelttiltak skjer innenfor en helhetlig ramme. I tillegg skal den samordne viktige behov for vern og utbygging slik at det blir lettere å utarbeide mer detaljerte planer og raskere å fatte beslutninger i enkeltsaker i tråd med kommunale mål og nasjonal arealpolitikk.

For å få godkjent kommuneplanens arealdel som et planverktøy møtte kommunen på flere utfordringer. Blant annet gikk Områdestyret for Vest-Finnmark og reinbeitedistrikt 20 Fálá i mot arealavsetninger til Hammerfest vind(mølle)park, industriområde / flyplass på Grøtnes, boligområder på Molstrand og utvidelse av tettstedsgrensen i Forsøl, utvidelser av ulike byggeområder i Rypefjordområdet, samt ny delplan for området Akkarfjord/Strømsnes. I behandlingen av innspillene var det kun innsigelsen for området Akkarfjord/Strømsnes som ble stående igjen og innsigelsen ble behandlet av Miljøverndepartementet. Departementet

godkjente kommuneplanens arealdel. Det var de store arealmessige utfordringer Hammerfest by har i forhold til den store utbyggingsaktiviteten som følge av oljevirksomheten i Barentshavet som ble vektlagt. Samt at kommunen ikke har andre tilgjengelige arealer egnet for næringsutvikling. Arealene på Strømsnes gir kommunen mulighet til å arbeide videre med prinsippet om at industri og arealkrevende næringer skal ut av selve byen, og samtidig planlegges det boligtomter i tilknytning med eksisterende boliger på Strømsnes.

Et tiltak som kommunen har foreslått for å løse noe av arealutfordringene er å flytte flyplassen ut av Hammerfest by. Noe som hovedsakelig bunner i at flyplassen i dag ligger ugunstig til med tanke på vind og turbulens. Det vil frigjøre store arealer som kan brukes til å utvikle en ny bydel med boliger, kontorer og forretninger. Per dags dato pågår det planlegging av ny omkjøringsvei som Statens vegvesen har ansvaret for. Riksveg 94 skal legges gjennom flere tunneler og prosjektet anses som et byutviklingsprosjekt siden trafikken vil bli ledet utenom sentrum. Dette vil føre til mindre trafikk i de sentrale områdene, mindre støy og støv og dermed bedre tilbudet til de myke trafikantene og beboerne. Prosjektet medfører mange endringer langs dagens vegtrasé. Prosjektet er i gang satt på bakgrunn av at Snøhvitprosjektet fører til økt trafikkmengde, spesielt tungtrafikk, gjennom sentrale deler av Hammerfest. Dette karakteriseres som et utfordrende prosjekt siden det bygges en ny riksveg gjennom en allerede bebygd by med lite tilgjengelig areal. Prosjektet ligger innenfor kommunedelplanen for Hammerfest og Rypefjord (1997) og rulleringen av planen foregår for fullt (ferdigstilles våren 2014).

For Hammerfest kommune er det nødvendig med et forutsigbart, framtidsrettet og fleksibelt planverktøy som avklarer utbyggingsområder på relativt lang sikt i de sentrale deler av Hammerfest (Hammerfest by og forstedet Rypefjord). I tillegg til nevnte prosjekter pågår planlegging og bygging av strandpromenade i sentrum, oppgradering av friområdet rundt Stolvannet, bygging av ny idrettshall og omsorgssenter.

5.5 Potensialet for uenighet og konflikter

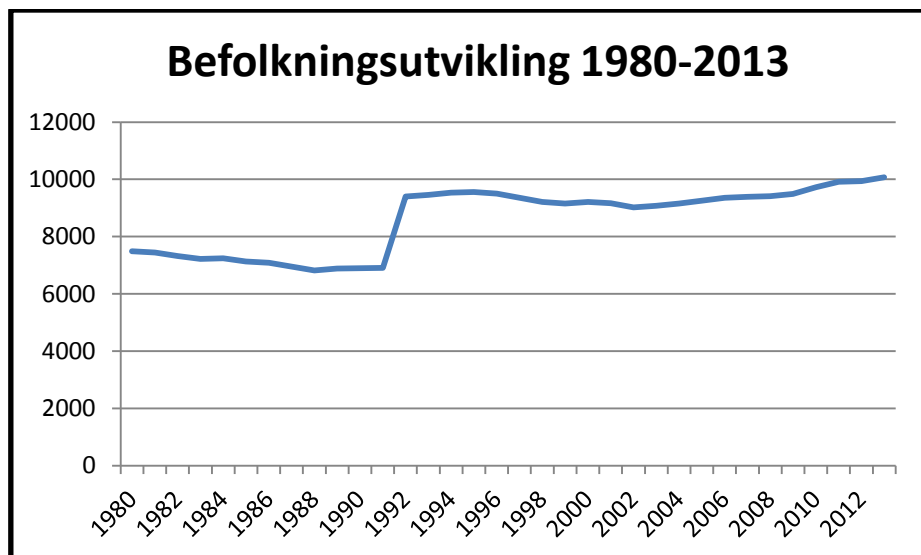
Som følge av den økte aktiviteten i Hammerfest har den største utfordringen til kommunen vært å skaffe nok areal til alle næringsaktørene som vil etablere seg og samtidig kunne tilby bolig til nye innbyggere og pendlere. Konfliktpotensialet i Hammerfest henger i stor grad sammen med denne arealknappheten. Kvaløya, Seiland og Sørøya som Hammerfest kommune strekker seg over, er alle reinbeiteområder. Dette har medført flere uenigheter og konflikter mellom reinsdyr og innbyggere, spesielt i Hammerfest by der reinsdyr trakk inn i

bebyggelsen. Dette førte til at det i 2006/2007 ble bygget et reingjerde rundt Hammerfest og Rypefjord som et forsøk på å dempe konflikten mellom misfornøyde innbyggere, reinsdyr og reindriftsutøverne. Som nevnt tidligere var det flere innsigelser fra reinbeitedistrikt 20 Fálá til kommuneplanens arealdel noe som illustrerer viktigheten av reinbeiteområdet for næringen. Dette medførte at kommunen har initiert en dialog med næringen om hvilke arealer reindriften kan avse, som tar hensyn til begge parter, slik at kommunens utvikling og vekst får tilstrekkelig med areal samtidig som reindriftnæringen kan opprettholdes. Reindriftnæringen ønsker naturlig nok å beholde så mye som mulig av beiteområdet og spesielt områdene som ligger ned mot sjøen hvor det er gode beiteforhold. Dette er områder som kommunen også kan tenke seg å benytte til boligformål og næring.

Ved å studere prosessdokumentene til kommuneplanens arealdel 2010-2022 og kommunedelplanen for Hammerfest og Rypefjord 2014-2025 ser man et stort sprik mellom antall henvendelser og innspill. I det sistnevnte planarbeidet er det en større mengde mennesker som blir berørt med tanke på omleggingen av riksveg 94, noe som fører til at enkelte må flytte fra husene sine, får riksvegen utenfor hagegjerdet eller mister næringsareal på grunn av rundkjøringer og liknende. Dette har ført til betraktelig flere henvendelser og innspill fra privatpersoner enn i planprosessen med kommuneplanens arealdel 2010-2022. Det kan derfor fremstå som at det er flere uenigheter og konflikter om areal i sentrale deler av Hammerfest enn det er utenfor by området.

5.6 Befolkningsutvikling og - sammensetning

Folketallet i Finnmark gikk i perioden 1995 – 2007 klart tilbake. Deretter har folketallet steget som følge av den markante økning i innvandringen og et lite fødselsoverskudd (Finnmarksanalyser, 2012). Det er hovedsakelig kommunene Alta, Hammerfest og Sør-Varanger som har stått for veksten. Hammerfest kommune har hatt en positiv samfunnsutvikling siden utbyggingsperioden av Snøhvit LNG startet i 2002 (SSB, 2013a). Antall innbyggere har økt med 11,6 % frem til 2013, da det per 1.januar 2013 var 10 072 innbyggere i kommunen. Om man ser tilbake til 1980-tallet så var det flere år med negativ folketilvekst før det stabiliserte seg med positiv tilvekst frem til 1995. I 1992 ble kommunene Hammerfest og Sørøysund slått sammen til dagens Hammerfest kommune, derfor den store tilveksten av innbyggere i 1992.



Figur 5.2: Befolkningsutvikling i Hammerfest. SSB 2013, tabell 06913.

Siste året med negativ folketilvekst var i 2001 med en tilbakegang på 1,6 % før Snøhviteffekten slo inn og toppåret var i 2009 med en befolkningsvekst på 2,4 %. Spesielt har det vært en sterk vekst i befolkningsgruppen 20-29 år i utbyggingsfasen og i aldersgruppen 30-39 år var det også en økning (Eikeland m.fl., 2009), noe som betyr mange innbyggere i fertil alder som på sikt vil gi økt fødselstall (Folkehelseplan, 2012). Økningen i folketallet og spesielt at det er en stor gruppe mennesker i etableringsfasen, gir stor etterspørsel og press på boligmarkedet i kommunen som har en stor arealutfordring – noe som igjen kan bidra til å begrense befolkningsveksten i kommunen. I henhold til Statistisk sentralbyrå var det 1.januar 2013 en kjønnsfordeling i kommunen på 51,3 % menn og 48,7 % kvinner (SSB, 2013c).

Når det gjelder utdanningsnivået i kommunen så har det endret seg i noen grad siden år 2000 (SSB, 2012). Andel innbyggere med kort (t.o.m. 4 år) utdanning på universitets- og høgskolenivå har steget fra 18,2 % til 21,9 % i 2012. Andel innbyggere med lang (mer enn 4 år) utdanning på universitets- og høgskolenivå har steget fra 2,6 % til 5,3 %. Samtidig har andelen av befolkningen som har gjennomført videregående skole sunket etter 2000 med 2,5 %, noe som henger sammen med at frafallet i videregående skole er høyere i Finnmark enn landet som helhet (Folkehelseprofil, 2013). 44 % fullfører ikke videregående skole i Hammerfest kontra 26 % på landsbasis. Dette til tross for at den videregående skolen i Hammerfest har enkelte studieretninger som er rettet mot olje- og gassindustrien slik som teknikk og industriell produksjon og har et godt samarbeid med Statoil om lærlingplasser (Hammerfest VGS, 2013).

I samme tidsrom har det vært en økning i andel innbyggere som er innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre fra 401 til 1312 i 2013 (SSB, 2013b). Dette gjør kommunen flerkulturell med innvandrere fra mer enn 30 ulike land (Folkehelseplan, 2012). Hvert år bosettes flyktninger, og det gjennomføres familiegjennforeninger. Det fremheves i kommunens helseplan (2012) at *integrering og boforhold bland innvandrerbarn er en utfordring*. I følge integrerings- og mangfoldsdirektoratet er Hammerfest best i landet på å integrere ettersom Hammerfest kommune fikk bosettingsprisen for 2013 for deres spesielt gode innsats for å bosette og integrere flyktninger (Klo og Bye, 2014).

5.7 Politikk og styring

Ved kommunevalget i 2013 ble Finnmark et ganske rødt fylke i politisk forstand med Arbeiderpartiet som det største partiet i 15 av 19 kommuner (NRK, 2011). I Hammerfest fikk Arbeiderpartiet 65,1 % av stemmene og har et klart flertall i kommunestyret med 19 av 29 representanter. Ordføreren Alf E. Jakobsen ble gjenvalgt som ordfører for 4.periode på rad. Den politiske strukturen er bygget opp etter formannskapsmodellen med kommunestyret og formannskapet, og kommunestyret har oppnevnt styre for Miljø og Utvikling (MU) og for Kultur, Omsorg og Undervisning (KOU). Styret for Kultur, Omsorg og Undervisning tar seg hovedsakelig av områdene helse, sosial, kultur og undervisning, mens styret for Miljø og Utvikling tar seg av saker knyttet til miljø, næring, kommunalteknikk, havn og samferdsel. Dette styret behandler blant annet plansakene som planavdelingen arbeider med og når plansakene er oppe til behandling er også Barnas representant til stede. Barnas representant skal påse at barn og unges interesser blir ivaretatt i henhold til plan- og bygningslovens bestemmelser, og har et særlig ansvar for å se til at barn og unges interesser ivaretas i den kommunale planleggingen (Hammerfest kommune, 2010). For den pågående 4 års perioden til Barnas representant ses det en rekke utfordringer i forhold til planarbeidet i kommunen, blant annet arbeidet med nye kommunedelplaner for Hammerfest og Rypefjord. Det vil bli foretatt en gjennomgang av regulering av både sentrum og bydeler, og fortettingen av sentrum gjør det viktig å fokusere på at det avsettes areal til uteplasser og lekeplasser. I tillegg til Barnas representant har kommunen de lovpålagte organene Eldrerådet og Rådet for funksjonshemmede som skal tale de eldres og de funksjonshemmedes sak i det kommunale planarbeidet. I saker som angår ungdom er det ungdomsrådet som skal gi forslag og råd, og målet med ungdomsrådet er å sikre og styrke ungdommens medvirkning og deltakelse i politiske beslutningsprosesser.

5.8 Oppsummering

Hammerfest kommune har gått fra å være en kommune med en sterk fiskerivirksomhet og stor satsing på fornybare ressurser, til å være vertskommune for en petroleumsvirksomhet i utvikling. Denne etableringen har ført til økt næringsvirksomhet og en positiv befolkningsutvikling. Dette krever arealer, både til næring og boliger, og arealknapphet er en av kommunens største utfordringer for å fortsette utviklingen. Arealknappheten er forårsaket av topografi og klima som setter begrensninger på hvilke områder som kan benyttes, og det at kommunen huser flere reinbeitedistrikter. For å håndtere denne arealknappheten og utnytte arealene best mulig, er arealplanlegging et sentralt verktøy for å fortsette den videre utviklingen av Hammerfest kommune. I neste kapittel skal jeg se grundigere på hvordan medvirkning som prinsipp gjør seg gjeldende i utarbeidelsen av kommuneplanens arealdel. Da med tanke på hvordan kommunen involverer innbyggere og interessenter i den formelle utviklingsprosessen av Hammerfest kommune, og om dette oppfyller kravene til medvirkning jamfør plan- og bygningsloven.

Kapittel 6: Medvirkning i kommuneplanens arealdel

6.1 Innledning

I dette kapitlet skal jeg analysere problemstillingens første underpunkt ”*Hvordan gjør prinsippet om medvirkning seg gjeldende i utarbeidelsen av Hammerfest kommune sin arealplan?*” Jeg skal beskrive og forklare hvilke medvirkningstiltak som er benyttet i utarbeidelsen av arealplanen, og analysere disse i henhold til Arnstein sin artikkel *The ladder of Citizen Participation* (1969). Fokuset er på graden av involvering som disse tiltakene er ment å gi, for så å se hvordan tiltakene er organisert og gjennomført i Hammerfest kommune. I dette analysearbeidet er det sentralt å ha med seg forskjellene på plan- og bygningsloven av 1985 og av 2008. Dette fordi utarbeidelsen av kommuneplanens arealdel i Hammerfest er underlagt kravene til plan- og bygningslov av 1985 – men som noen av informantene har sagt: Kommunen har alltid drevet med medvirkning, og det er ikke gjort noen endringer i arbeidsmetoden etter at den nye loven tredde i kraft.

Analysen skal ende opp med hva som er sentrale kjennetegn ved Hammerfest kommune sin planpraksis, som vil være gjenstand for grundigere analyse i oppgavens andre analysekapittel. Der skal jeg benytte Healey (1998) sin teori om institusjonell kapasitetsbygging for å analysere hva som kan påvirke praktiseringen av medvirkning.

6.2 Hvorfor medvirkning?

6.2.1 Overordnet visjon om medvirkning

Hammerfest kommune arbeider for å være en åpen og sammensveiset kommune, noe som er fastsatt i kommuneplanens samfunnsdel med visjonen *Sammen for Hammerfest!* Kommunen bruker begrepene *lagånd*, *stolt*, *åpen* og *ha trua* som verdigrunnlag gjennom samfunnsdelen, og gjennom disse begrepene fastsetter kommunen sine mål for samhandling og dialog. Under *lagånd* står det blant annet:

”Lagånd innebærer samhandling og dialog. Åpne prosesser med bred medvirkning er en forutsetning for ansvarliggjøring. Det er også viktig med informasjonsfly mellom ulike aktører og til folk flest.”

Et av hovedmålene til kommunen er at Hammerfest skal være et attraktivt bosted. Under delmålet ”*Et aktivt lokalsamfunn – med tilhørighet for alle og en sterk identitet*” finner man en retningslinje som inkluderer kommunens målsetning for medvirkning:

”Vi skal finne former for medvirkning og dialog som engasjerer og sikrer innbyggernes påvirkning i beslutningsprosesser, både på tradisjonelt og digitalt vis. Spesielt skal vi finne en god tilknytning mellom ungdomsrådet og de folkevalgte organer.”

6.2.2. Visjon i praksis

Med utgangspunkt i visjonen og retningslinjene var det interessant å undersøke hvorfor informantene i kommunen synes medvirkning er viktig.

”Jeg synes det (medvirkning) er viktig. Jeg mener faktisk at prosessene blir bedre av det. Planene blir bedre av det.”¹⁰

Arealplanleggerne på planavdelingen følger opp med at fordelene og utbyttet med å bedrive medvirkning er at planer får lokal forankring. Ved tett dialog med publikum avdekker de ting de selv ikke ser eller vet om – ettersom planleggerne ikke har kunnskap om absolutt alt. Det fremkommer i intervjuene at det er viktig for planavdelingen å verdsette og respektere innbyggernes kunnskap og ønsker. Det er innbyggerne som skal leve med nye tiltak, og målet er at man gjennom medvirkning skal ende opp med en plan som de fleste kan leve med. Alle blir nødvendigvis ikke fullstendig tilfreds. Noe som kan knyttes til at det er en krevende oppgave å forstå hverandre, og planleggere og andre aktører må respektere at det kun kan oppnås delvis (Healey, 1998). En av planleggerne fremhever viktigheten av å kunne forklare innbyggerne hvorfor akkurat den beslutningen ble tatt, fordi det da er lettere å få respekt for handlingen og øke forståelsen blant publikum. Begrunnelsene for bruk av medvirkning i planlegging henger i stor grad sammen med Healey (1998) sine argumenter for hvorfor medvirkning er viktig. Planleggerne legger vekt på det demokratiske med tanke på deltakelse og det å la folk si sin mening. Ut fra informantenes uttalelser kan man fastslå at det viktigste er innhenting av kunnskap og informering av det pågående arbeidet. Det bidrar til å motvirke potensielle konflikter og forhindre innsigelser som er et stort tidsluk i en planprosess og på den måten sikre en effektiv prosess (Pløger, 2004).

Plan- og utviklingssjefen tilføyer at medvirkning ikke bare er til for å få forandret ting, men for å få en bekreftelse på at det kommunen gjør er riktig:

”(...) Hvis du lager et godt produkt og har forsøkt å tenke gjennom og ta høyde for alt, og lykkes med det, så kan det se ut som at det er lite medvirkning fordi det er lite innspill. Hvis du lager en dårlig plan og får masse protester og endringer skjer av den grunn, så kan det se ut som at medvirkning fungerer bedre. (...) Det er hvor godt arbeid du gjør i utgangspunktet og om folk behøver å bruke energi på å forandre det.”

På spørsmål om hva som skal til for å engasjere innbyggerne i en planprosess, og oppnå de fordelene som beskrevet ovenfor, sier plan- og utviklingssjefen følgende:

¹⁰ Intervju plansjef 21.08.13.

”Etter min mening er det aller viktigste her at innbyggerne har troen på at deres stemme vil bli hørt og at deres innspill kan ha betydning for utforming av planen, og dermed for utforming av framtida. Det er også viktig at innbyggerne blir bevisst på at det er gjennom planarbeidet avgjørelsene tas, får forståelse om at det som planlegges faktisk kommer til å bli gjennomført, og at det er for sent å komme med innspill når gjennomføringen skjer.”

I tråd med Farner (2008) sin forutsetning for vellykket medvirkning, avklaring av mandatet for medvirkningen, er planavdelingen tydelig på at spillereglene for medvirkning må forklares for at medvirkning skal ha effekt på planarbeidet. Spesielt når det gjelder arbeidsgruppene er det viktig å minne på at alt er innspill og at planavdelingen ikke gir garantier for at det får gjennomslag. Gruppene blir hørt, men deres arbeid veies opp mot andre sine interesser også.

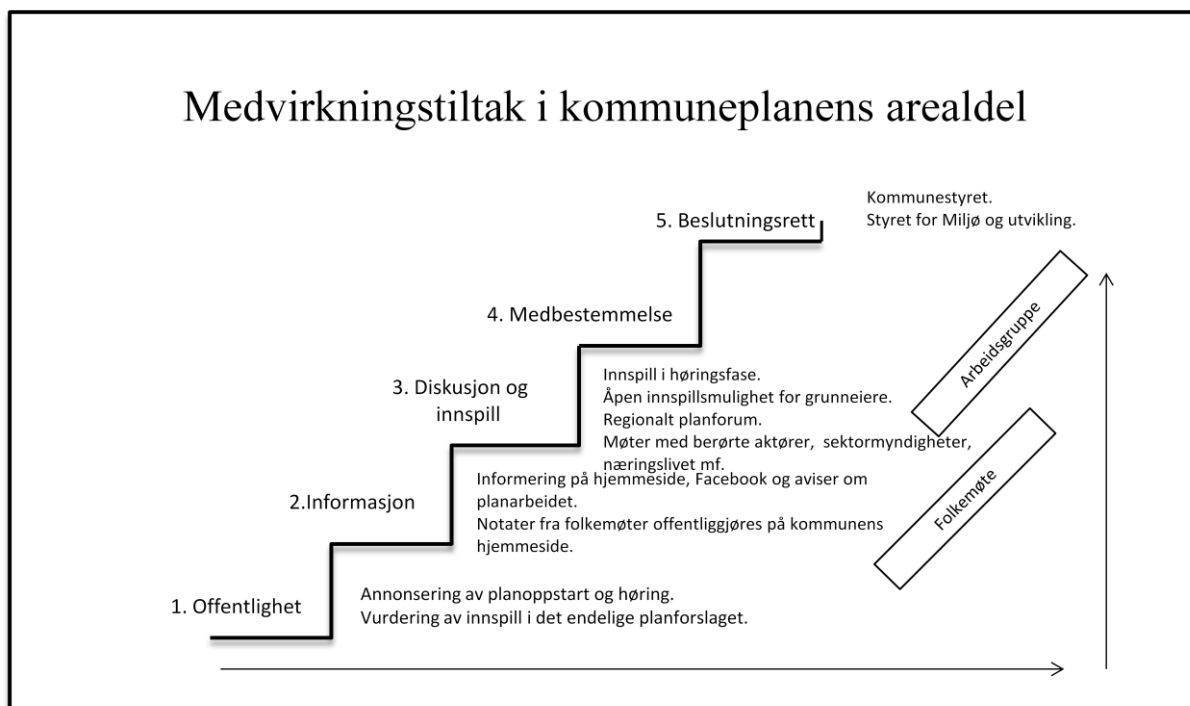
Det er imidlertid viktig å være bevisst på det blant annet Forester (2009) sier om at det er forskjell på å *si* at en planprosess har vært dialogbasert eller samarbeidende og at den faktisk *har* vært det. Dette er et sentralt argumentasjonspoeng som jeg tar med videre inn i kapittel 7.

6.3 Medvirkningstiltakene og deres involveringspotensial

For å besvare spørsmålet om hvordan medvirkning gjør seg gjeldende i kommunens planpraksis skal jeg gå gjennom de ulike medvirkningstiltakene som er benyttet i kommuneplanens arealplan 2010-2022. Disse skal jeg beskrive, diskutere og analysere i henhold til medvirkningstrappen (Falleth og Sandkjær Hanssen, 2012) som er inspirert av Arnstein (1969). Jeg vil også se på hvordan de nevnte uttalelsene og begrunnelsene om medvirkning gjør seg gjeldende i denne planprosessen.

6.3.1 Medvirkning i en arealplan

I kommuneplanens arealdel 2010-2022 er det lagt til rette for medvirkning ved bruk av ulike tiltak frem til 1.gangsbehandling av planforslaget. Det begrunner kommunen med at det er tidlig i planfasen det er størst mulighet for påvirkning. Medvirkningstiltakene i kommuneplanens arealdel har jeg tilpasset de ulike trinnene i medvirkningstrappen (Falleth og Sandkjær Hanssen, 2012).



Figur 6.1: Modifisert medvirkningstrapp, Hammerfest kommune sin arealplan

6.3.2 Trinn 1 og 2: Offentlighet og informasjon

I henhold til kommuneplanens arealdel var offentlighet og informering rundt planarbeidet organisert etter de kravene som er fastsatt i plan- og bygningsloven (1985) og forskriften for konsekvensutredning (april 2005) med tanke på varsling av planoppstart og offentlig ettersyn. Dette er tiltak som dreier seg om å informere sektormyndigheter, berørte og offentligheten om hva som pågår av planarbeid. Samtidig benytter kommunen annonsering gjennom hjemmesiden til kommunen og avisannonser for å invitere til folkemøter og for å informere om viktigheten av å komme tidlig på banen med sine interesser. I en invitasjon til folkemøter i forbindelse med rulleringen av kommuneplanens arealdel står det følgende:

”Det er viktig at kommunens befolkning deltar aktivt i planprosessen og er med på den langsiktige planleggingen i kommunen. Det er også avgjørende at befolkningen kommer på banen tidlig i planprosessen, da det gir best mulighet for medvirkning. Vi ønsker derfor med dette å invitere dere til folkemøter der vi vil orientere om planprosessen og arbeidet fremover, samt få innspill fra dere i forhold til arealbruken.”¹¹

En slik annonsering kan relateres til to av rådene om hva som skaper bedre medvirkningsprosesser (Wøhni, 2007). Det ene rådet er at medvirkning må skje i rett tid, og det andre rådet er at man må la medvirkning bli læring i demokratiske prosesser. Noe kommunen forsøker å få til gjennom å informere om viktigheten av medvirkning.

¹¹ Annonse Finnmark Dagblad 6.mars 2008.

I følge planbeskrivelsen til kommuneplanens arealdel ble det i tillegg gjennomført tre informasjons tiltak. Møtereferat fra folkemøtene ble offentliggjort på kommunens hjemmeside, arbeidet med kommuneplanens arealdel ble presentert i en artikkel i Finnmark Dagblad og det ble sendt ut informasjonsbrev til berørte aktører. Det siste tiltaket tolker jeg dit hen at er en del av kravet om at berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen (plbl, 1985), noe som inkluderer både foreninger og organisasjoner i Hammerfest innenfor for eksempel frivillig arbeid og sport.

Det fremkommer i intervjuene med de ansatte på planavdelingen at de satser på et godt informasjonsarbeid for at berørte aktører og andre skal ta kontakt hvis det er noe de lurer på eller vil gi innspill på:

”De som er berørt av planen får brev i posten. Det er nok det viktigste virkemidlet, man må nå direkte de som blir berørt og de får brev. De som ikke er direkte berørt når vi gjennom annonser. Det synes jeg er tilstrekkelig. Det viktigste er at de som er berørt av planen får brevet. Det er da folk reagerer, som oftest. Så er det bare de spesielt interesserte som følger med annonser og slikt, men likevel så er det en fin mulighet for de som er interessert. Skulle ønske at flere var det også.”¹²

Det som plansjefen peker på handler om at det er vanskelig, og muligens unødvendig, og informere alle som bor i kommunen om hva som pågår av planarbeid. Derfor velger plansjefen bevisst å sende informasjonsbrev til de som er direkte involvert.

”så er mitt håp at når man får et brev i posten så tar de en telefon til oss. Det er det beste, at man får pratet med oss hvis man lurer på hva slags brev det er og hva man kan gjøre med det. For vi har jo ikke kapasitet eller mulighet til å formilde det vi gjør til alle innbyggerne i kommunen. De må i det minste ta en telefon til oss, hvis de ikke forstår.”

Det kommer frem i noen av intervjuene at det er viktig å være bevisst på hvordan slik informasjon formuleres. Annonsene¹³ som er benyttet i Finnmark Dagblad er utformet etter det jeg vil kalle en standardisert utgave. En informant trekker frem at annonsene bør gjøres mer levende og folkelig, og en informant fremhever språket i nyhetsartikler på hjemmesiden som viktig for å nå ut til innbyggerne:

”Når man lager en artikkel på hjemmesiden må man skrive det med et språk som folk forstår, og ikke det her ”stammespråket” som vi bruker, samt prøve å forklare i korte trekk hva planarbeidet går ut på. Også når man legger det ut på Facebook, at man trekker ut viktige linjer. Og når det skal være politiske møter, at man fremhever det sentrale i saken.”

Klausen m.fl. (2013) mener at informasjon ikke kan ses på som et medvirkningstiltak ettersom det kun går en vei, fra kommunen som planmyndighet og ut til befolkningen. Mitt datamaterial viser imidlertid at det er svært viktig med informasjon for å gjøre innbyggere

¹² Intervju plansjef 21.08.13

¹³ Finnmark Dagblad 30.01.08, 05.03.08, 17.08.09.

oppmerksom på hva som pågår og dermed kunne skape engasjement rundt planprosessene. Derfor velger jeg å ha med informasjon som et medvirkningstiltak, for det kan føre til at innbyggere sender inn innspill. Klausen m.fl. (2013) vektlegger også at informasjon fra kommunene gir grunnlag for videre kommunikasjon mellom kommune og innbygger. I deres forskningsprosjekt er de fleste kommunene inneforstått med at god informasjon og synliggjøring av medvirkningstiltakene er en forutsetning for at de blir tatt i bruk. Informasjonstiltak handler også om å informere innbyggere om hvordan man går frem for å oppnå en dialog med kommunen, og på den måten bidra til at innbyggere får en positiv opplevelse med å delta i planprosesser – noe som er viktig for senere deltakelse (Sørensen, 2003).

Kommune har også tatt med vurderinger av uttalelser og innspill i det endelige planforslaget, som er et krav i henhold til plan- og bygningsloven av 2008. Jeg har plassert dette tiltaket på første trinn, offentlighet, ettersom det bidrar til åpne og gjennomsiktige beslutningsprosesser (Sandkjær Hanssen, 2013a).

6.3.3 Trinn 2 og 3: Folkemøte – både informasjon og diskusjon

Medvirkningstiltaket *folkemøte* har jeg valgt å plassere på skrå over to av trinnene i medvirkningstrappen, informasjon og diskusjon og innspill. Dette fordi plasseringen av medvirkningstiltak i medvirkningstrappen er avhengig av hvordan kommunen organiserer disse tiltakene. Folkemøte er et tiltak som både kan bli et informasjonstiltak ved at ingen av de oppmøtte tar ordet og det kun er kommunen som informerer om planarbeidet, og det kan bli et tiltak som skaper diskusjon og gir innspill til planarbeidet med at de oppmøtte er mer aktive. Jamfør plan- og bygningsloven av 1985 kan dette medvirkningstiltaket ses på som et tiltak for å oppfylle kravet om at de mest aktuelle spørsmålene i planarbeidet blir kjent og at de kan bli gjenstand for offentlig debatt (plbl, 1985 §20-5).

Folkemøtene blir som oftest organisert ved at planavdelingen først gir informasjon om planarbeidet og deretter åpnes det for spørsmål fra publikum. I arbeidet med kommuneplanens arealdel ble det arrangert folkemøter i to faser. I 2008 ble det invitert til folkemøter for å orientere innbyggerne om planprosessen og arbeidet fremover, samt for å få innspill fra innbyggerne i forhold til arealbruken. Det ble arrangert folkemøte i Hammerfest på rådhuset og på grendehusene i Høseby, Forsøl, Kårhamn og Akkarfjord. I 2009 ble det invitert til folkemøte på de samme stedene i forbindelse med offentlig ettersyn, og formålet var å presentere forslaget til kommuneplanens arealdel. ”*Det vil bli anledning til spørsmål og diskusjoner vedrørende alle områder som omfattes av planen uavhengig av hvor folkemøtet*

*finner sted.*¹⁴ Det var et omtrent likt antall personer som møtte opp på de ulike folkemøtene, mellom 18 og 26 personer.

Gjennom møtereferatene fra folkemøtene er det tydelig at det er vanskelig for de oppmøtte å forstå hva som er dagsorden for akkurat dette møtet og hvilken plan det er snakk om. Under folkemøtet i Hammerfest kom det inn spørsmål om kommunedelplanen og omleggingen av riksvei 94. Det er vanskelig for meg å tolke ut fra møtereferatene om det har vært dialoger basert på en kommunikativ prosess, men det er tydelig at det har vært mange innspill. Under folkemøtet i Akkarfjor kom det blant annet mange innspill og kommentarer til hvor det egner seg eller ikke egner seg til bygging av fritidsboliger, samt innspill om fiskeri og oppdrett. Det kom også spørsmål om ting som ligger utenfor arbeidet med kommuneplanens arealdel.

Hammerfest kommune sin vektlegging av folkemøte som medvirkningstiltak er ikke i overensstemmelse med tanke på Klausen m.fl. (2013) sin uttalelse om at *”For å favne flest mulig – i alle grupper av lokalsamfunnet – må man tenke annerledes enn bare å arrangere et tradisjonelt folkemøte.”* Gjennom deres forskning kommer det frem at mange kommuner oppnår stor grad av innbyggerinvolvering ved å bruke et knippe enkelttiltak rettet mot bestemte målgrupper, enn å benytte ett bredt tiltak som favner alle. De eksemplifiserer dette med en mangfoldig medvirkningsmeny fra Svelvik kommune sitt arbeid med kommuneplanens samfunnsdel. Svelvik kommune gjennomførte to medvirkningsfaser: en forberedelses- og utformingsfase og en høringsfase. Den første fasen innebar ressursgruppe, fotokonkurranse, utarbeidelse av layout til kommuneplanen ved bruk av en videregående skole, utsending av nyhetsbrev og aktiv bruk av media, stedsanalysen, en liten spørreundersøkelse og direkte kontakt med hytteeiere. Den andre fasen besto av et såkalt gjestebud, temamøter, informasjonsmøter, bruk av planprosessen i undervisning på videregående skole, og ungdomsskolen brukte prosessen i alle klasser der elevrådet samlet inn meninger og utformet et høringsinnspill.

Selv om disse tiltakene ble gjennomført i utarbeidelsen av en samfunnsplan, er argumentasjonen om å gjennomføre få enkelttiltak rettet mot bestemte målgrupper sentral. Spesielt når det er mye som tyder på at det kan bli en enveiskommunikasjon fra kommunen sin side under folkemøtene i henhold til uttalelser fra informantene på planavdelingen i Hammerfest. Dette bunner i at de oppmøtte ikke tar ordet i like stor grad som kommunen ønsker, noe som skal diskuteres grundigere i kapittel 7. Dette må ses i sammenheng med hvordan kommunen legger til rette for dialog på disse møtene.

¹⁴ Annonse i Finnmark Dagblad 17.08.09.

6.3.4 Trinn 3: Møter med berørte aktører

Å ha møter med berørte aktører blir fremhevet av flere av informantene på planavdelingen som den viktigste formen for medvirkning, og også den mest effektive metoden med tanke på å ha direkte kontakt med de aktørene som er berørt av planprosessen. Det gir mulighet til å informere disse aktørene på en mer detaljert måte. De berørte aktørene får komme med sine innspill og denne dialogen er med på å skape et arbeidsmøte der dialogen og kunnskapsutvekslingen bidrar til et bedre beslutningsgrunnlag. Når møter arrangeres på denne måten kan de plasseres på medvirkningstrappens tredje trinn, diskusjon og innspill. Hvis møtene hadde vært arrangert som rene informasjonsmøter hadde de havnet på medvirkningstrappens andre trinn, informasjon.

I følge planbeskrivelsen for kommuneplanens arealdel ble det gjennomført egne møter med Fylkesmannen, reindriftsforvaltningen og reinbeitedistriktene, Distriktsutvalget, nabokommunen Kvalsund, Landbrukskontoret, Hammerfest Havn, Statens vegvesen, Avinor, Kystverket og Mattilsynet. Det ble også gjennomført møter med andre aktører, både innbyggere og næringsliv. Det poengteres fra kommunen sin side at det etterstrebes å ha møter med aktuelle aktører tidlig i prosessen og ikke når noe har skjært seg¹⁵. Flere av de ansatte på planavdelingen har gode erfaringer med å invitere aktører til kommunehuset, enten til en kopp kaffe på kontoret eller i litt mer ordnete former med møterom og rundstykker.

”Erfaringsmessig er det utrolig hvordan det hjelper på at de (innbyggere) får komme og prate med noen (planlegger, konsulenten etc.). (...) så jeg tror bare det at de får ”luftet seg” hjelper og at de får gi tilbakemelding.”¹⁶

Gjennom intervjuene fremkommer det en enighet om at uenigheter og konflikter må synliggjøres i arbeidet.

”Det beste er å ta det så fort som mulig. Hvis vi skal regulere et helt nytt område og man vet at her er det en konflikt, så tar man det gjerne så fort som mulig.”¹⁶

Ved å benytte møter for å oppklare uenigheter og som et tiltak for å håndtere konflikter er det tydelig at kommunen ønsker å håndtere konflikter som agonistiske. Altså at de anser konflikter som løselig gjennom dialog og uten bruk av makt. En slik møtevirksomhet bidrar til å innhente lokalkunnskap gjennom å involvere lokale aktører. Det kan bidra til lokal forankring av beslutninger og dermed også selve planen, og med det senke konfliktnivået rundt planforslaget (Healey, 1998, Klausen m.fl., 2013). Denne bruken av møter i utarbeidelsen av kommuneplanens arealdel kan ses i sammenheng med kravet i plan- og bygningsloven av 1985 om å søke samarbeid med offentlige myndigheter som har en interesse

¹⁵ Intervju plan- og utviklingssjef 23.05.13.

¹⁶ Intervju planlegger 20.08.13

i saken (§10-1) og at berørte enkeltpersoner skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen (§16-1). I dag tilsvarer dette lovens formålsparagraf om å sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Samt at planmyndigheten skal samarbeide med andre myndigheter som har interesse i saken, og disse har både en rett og en plikt til å delta (§1-4, §3-2).

6.3.5 Trinn 3 og 4: Arbeidsgrupper

Arbeidsgrupper som medvirkningstiltak kan plasseres både på det tredje og det fjerde trinnet i medvirkningstrappen, avhengig av hva de ulike gruppene oppnådde. Det står i planbeskrivelsen at arbeidsgruppene var en arena for innspill og diskusjon og for å komme frem til en løsning gjennom samarbeid. Mandatet for arbeidsgruppene var å tenke fritt og åpent rundt tematikken og på den måten avdekke problemstillinger, behov og ønsker i forhold til arealbruk.

Arbeidsgruppene ble organisert innenfor seks ulike temaer. Reindrift, boliger/fritidsboliger, miljø- og vern, industri, naturbaserte næringer og infrastruktur/kommunalteknikk. Disse temaene var viktig å få belyst i forhold til de arealmessige utfordringene i kommunen, og hadde lik prioritering i planprosessen. Arbeidsgruppene besto av to til fem faste medlemmer og var satt sammen av kommunalt ansatte og eksterne aktører. Andre personer med spesiell fag- eller lokalkunnskap ble involvert ved behov. Totalt sett var det mange aktører med ulike interessefelt og bakgrunn som var involvert i arbeidsgruppene: ingeniører og virksomhetsledere innenfor teknisk drift, næringsavdelingen, oppdrettsnæringen, reindriftsnæringen, turistnæringen, representanter fra Fiskarlag, Hammerfest havn, Husbanken og skoledrift, samt ulike næringsaktører tilknyttet distriktet og bygdene. Spesielt i arbeidsgruppen boliger/fritidsboliger var det mange ulike aktører som ble involvert ved behov: næringsaktører innenfor fiskeri, turisme og handel i Akkarfjord, Kårhamn, Hønseby og Forsøl, og skolesektoren i form av rektor ved Akkarfjord skole. Det man kan påpeke er at det i denne gruppen var spesielt nødvendig med lokalkunnskap fra de ulike bygdene, ettersom denne gruppen hadde til formål å vurdere behovet for boliger og fritidsboliger med representanter fra distriktene.

Planavdelingen hadde sekretærfunksjon i alle gruppene og sørget for helheten i prosessen. I tillegg deltok den innleide konsulenten fra Sweco¹⁷ på alle møtene. Blant annet i gruppen for infrastruktur og kommunalteknikk ble det innledningsvis orientert om status i prosessen så

¹⁷ Se 7.2.1 Formell kompetanse og planleggenes rolle

langt. Det ble også orientert om viktigheten av at de ulike aktørene bidrar med innspill for å sikre at deres interesser har best mulig grunnlag for å bli tatt hensyn til i forbindelse med rulleringsarbeidet.¹⁸ Det fremkommer i møtereferater¹⁹ at det var gode diskusjoner i arbeidsgruppene og flere relevante utfordringer ble diskutert. Noen av gruppene presenterte resultatene fra gruppearbeidet i egne rapporter og kartfremstillinger. Disse var gruppene bolig/fritidsbolig, miljø og vern, og naturbaserte næringer.

Som det gikk frem av kapittel 5 om Hammerfest, har reindriftsnæringen i Hammerfest kommune stor innvirkning på arealbruken i kommunen. Reindriften er en arealkrevende næring som naturlig nok ønsker å beholde så mye som mulig av beiteområdet og spesielt områdene som ligger ned mot sjøen hvor det er gode beiteforhold. Dette er også områder som kommunen kan tenke seg å benytte til boligformål og næring, slik som Strømsnes-området. Derfor er reindrift et viktig tema å ha med i utarbeidelsen av kommuneplanens arealdel. Organiseringen av arbeidsgruppa om reindrift var noe annerledes enn de andre gruppene, ettersom det kun var reindriften og planavdelingen som deltok på møtene. Plan- og utviklingssjefen begrunner det med at reindriften er en innsigelsespart gjennom Områdestyret for Vest-Finnmark og det er derfor nødvendig å forholde seg direkte til dem. I tillegg er det nødvendig med kunnskap om reindriftens interesser og rettigheter for å kunne føre en saklig dialog, og derfor er det vanskelig å ha med andre aktører i møtene med reindriften. Det fremkommer i et møtereferat²⁰ fra arbeidsgruppen at det ble gitt rom for å avklare forventninger som de ulike deltakerne hadde til både møtene og planarbeidet. Det ble tidlig i prosessen gjort klart fra kommunen sin side at de ønsker å kartlegge hvor kommunen og reindriften har interesser på samme areal, og det ble understreket at det er viktig for kommunen å få kjennskap til alle interesser og grad av viktighet. Dette for å kunne vurdere i lag hva som er kritiske og hva som er mindre kritiske områder. Det ble presisert at det er viktig med en plan som ivaretar alle interessers bruk av areal i kommunen. Til tross for at reindriften var involvert i planarbeidet gjennom arbeidsgruppen ble det fremmet flere innsigelser fra Områdestyret for Vest-Finnmark, der det etter behandling i kommunen og gjennom mekling med fylkesmannen sto igjen én innsigelse: Innsigelsen mot at Strømsnes blir gjort om til areal for bolig og næring.

Det ble gjennomført flere befaringer i regi av disse arbeidsgruppene. Det var tiltak som hadde som formål å skape diskusjon og få innspill om spesifikke områder. Der ble brukere av

¹⁸ Møtereferat fra gruppa for infrastruktur / kommunalteknikk, 10.03.08.

¹⁹ Møte i gruppa for naturbaserte næringer, 15.04.08. Møte i gruppa for infrastruktur / kommunalteknikk 10.03.08.

²⁰ Møtereferat fra møte med reindriften og reindriftsforvaltningen. 06.03.08.

områdene involvert og de bidro med opplysninger og innspill til planarbeidet, spesielt i arbeidsgruppen for boliger/fritidsboliger. I arbeidsgruppen for miljø og vern ble det gjennomført befaringer og utredninger for å dokumentere ulike områders verdier. Dette ble gjort i samråd med blant annet Norsk institutt for naturforskning og miljøvern avdelingen hos Fylkesmannen i Finnmark. Som nevnt tidligere fikk kommunen inn flere innsigelser og merknader fra Områdestyret for Vest-Finnmark, blant annet til et hyttefelt på Seiland. Mekling mellom kommunen og reindriftsnæringen ble gjennomført av Fylkesmannen, og det resulterte i at den innsigelsen ble trukket etter en avtalt justering av formålsgrensen. Flere av befaringene i regi av boliggruppa på Seiland og Sørøya ble gjennomført uten reindriftsnæringen som deltaker. Jeg stilte derfor spørsmål om konflikten om et hytteområde²¹ kunne vært unngått ved å involvere reindriftsnæringen på et tidligere tidspunkt. Plan- og utviklingssjefen understreker imidlertid at befaringer ofte gjennomføres i en fase der arbeidsgruppene vurderer ulike alternativer. Det kan være andre elementer som spiller inn på at området ikke er egnet til for eksempel hytteutbygging. Da behøver ikke kommunen drøfte dette med reindriftsnæringen og man unngår å skape en uoverensstemmelse når det kan unngås. De foretar altså en sortering av innspill, noe som er en bevisst handling for ikke å skape grunnlag for unødige konflikter med reindriftsnæringen som allerede er i en presset situasjon spesielt på Kvaløya.

6.3.6 Andre medvirkningstiltak tilhørende trinn 3.

Medvirkningstiltaket om at private grunneiere kunne komme med innspill til planarbeidet uavhengig av tidsfrister ble lansert fordi

”Hvis man har noe på hjertet må man få si det når man vil – men man må være klar over begrensningene som legges ved seint innspill²²”.

Det er viktig for plansjefen at innspillene kommer uansett tidspunkt, og tiltaket ble lansert ettersom høringsfrister kan være vanskelig å forholde seg til for de som vil komme med innspill. Kommunen forsøker altså så langt det er mulig å ta med alle reelle innspill uansett tidspunkt, spesielt for å forsøke og unngå en snarlig søknad om dispensasjon fra arealplanen. Det er viktig å fremheve at Finnmarkseiendommen er grunneier av 95 % av Finnmark fylkes samlede areal og derfor er det ikke så mye areal som forvaltes av private grunneiere. Det gjør at antall innspill på denne måten er begrenset, og gjør det enklere å håndtere et slikt tiltak i Finnmark enn andre fylker. Et slikt medvirkningstiltak kan føre til at de grunneierne som benytter seg av muligheten får en positiv opplevelse med kommunen som planmyndighet,

²¹ Hyttefeltet på Nordmannsneset på Seiland. Jf. planbeskrivelsen, kap.8.

²² Intervju plansjef 13.06.13

med tanke på viktigheten av å skape en positiv opplevelse ved å delta i planprosesser (Sørensen, 2003).

Når det gjelder regionalt planforum så er deltakerne i dette forumet sektormyndigheter som har rett og makt til å stoppe en plan. Derfor er Hammerfest kommune nødt til å forholde seg til disse uansett.

” (...) kommer vi ikke til enighet med dem så får vi ikke vedtatt planen og da det jo ikke mulig å gjennomføre planen. (...) Det er en gruppe aktører vi ikke kan overse, det vil bare ramme oss selv. Derfor er det helt avgjørende at de får være med”²³.

Regionalt planforum benyttes på et tidlig tidspunkt for å avdekke hvor det er konflikter. Dette er et forum der kommunen er påtvunget å se på konflikter som agonistiske (Pløger, 2004), som må løses ved kommunikative prosesser i planforumet ellers kan kommunen møte motstand i form av innsigelser. Jeg gir ikke dette tiltaket særlig med plass ettersom det i denne oppgaven er fokus på medvirkning for aktører i Hammerfest kommune, både private aktører og næringsaktører.

6.3.7 Trinn 4: Tiltak for medbestemmelse

Tiltak som innbyggerinitiativ, barnetråkk og idèseminar/ idedugnad er ordninger som gir innbyggere mulighet til å sette saker på dagsorden til kommunestyret eller kommunens administrasjon (Klausen m.fl., 2013). I Hammerfest kommune sitt arbeid med kommunedelplanen for Hammerfest og Rypefjord er det gjennomført en enkel versjon av barnetråkk. Skolene ved elevråd og foreldreråd tegnet inn de mest kjente og brukte skoleveiene i de ulike bydelene. Barnetråkk er en metode for å snakke med barn og unge om deres fysiske omgivelser, og til å få frem ideer og forslag til hvordan disse kan forbedres (Kartverket m.fl.). Metoden gir kommunen kunnskap om hvordan nærmiljøet benyttes, samtidig som den kan fungere som demokratiopplæring for barn og unge. Barnetråkk er et av tiltakene som plansjefen fremhever som ønskelig å gjennomføre på en skikkelig måte, men at det er et stort prosjekt som det ikke er ressurser til i dag.

I henhold til Klausen m.fl. (2013) kan ungdomsråd, nærmiljøutvalg og deltakende budsjettering være tiltak som gir deltakerne direkte innflytelse på beslutninger, noe de definerer som *medstyring*, her medbestemmelse. Hammerfest kommune har etablert råd for ungdom, eldre og funksjonshemmede som de er lovpålagt, men det fremkommer ikke i prosessdokumentene til kommuneplanens arealdel 2010-2022 at de har vært direkte involvert

²³ Intervju plan- og utviklingssjef 21.05.13.

i planarbeidet. Derfor er det kun medvirkningstiltaket med arbeidsgruppene som kan plasseres på dette trinnet.

6.3.8 Trinn 5: Beslutningsrett

Øverst i medvirkningstrappen er det kun de folkevalgte politikerne som har plass ettersom det er kommunestyret som skal vedta kommuneplanen. Den politiske strukturen i Hammerfest er som nevnt tidligere bygget opp etter formannskapsmodellen. Kommunestyret har utnevnt styret for Miljø og Utvikling for å ta seg av saker knyttet til miljø, næring, kommunalteknikk, havn og samferdsel. Styret for Miljø og Utvikling har i følge planprogrammet for kommunedelplanen rollen som politisk styringsgruppe. Styrets oppgave/mandat er å innstille til kommunestyret vedrørende høring av planprogram, offentlig ettersyn av planforslag og vedtak av rullert plan. I tillegg skal styret gi politiske føringer og tilbakemeldinger til administrasjon i forhold til valg som må tas underveis i planprosessen. Administrasjonen vil legge fram aktuelle problemstillinger og plantema både for styret for Miljø og Utvikling og for kommunestyret underveis i planprosessen for å få nødvendig politisk forankring og tilbakemelding på viktige vegvalg. Samt for å holde de orientert om planprosessens status og framdrift. Kommunestyrets oppgaver og mandat er å fatte vedtak vedrørende igangsetting av planarbeidet, utsending på høring, fastsettinger, gi politiske føringer og tilbakemeldinger til administrasjonen i forhold til vegvalg som må tas underveis i prosessen. Til slutt skal de vedta planen.

Samarbeid og relasjoner mellom politikere og administrasjon er viktig for å oppnå et godt planarbeid og progresjon i arbeidet:

”(...) det er en dialog mellom politikerne og administrasjonen. Det skal jo være det, på de helt store sakene så er det greit å ”luke ut”, det er litt som medvirkning, man hører litt, tar inn ting og avklarer ting ganske tidlig. Det er en sunn diskusjon i forkant slik at det ikke blir et helt annet vedtak enn det som administrasjonen forventer.”²⁴

At politikere ikke tar uventede avgjørelser er spesielt viktig i slike store saker. Man kan si at kommunestyret og styret for Miljø og Utvikling har et kvalitetsstempel på deres godkjenning av arbeid og planforslag.

”Akkurat nå kan jeg si at jeg føler vi har et godt samarbeid med MU. De spør hvis de lurer på noe og føler de setter seg ganske greit inn i sakene. Jeg synes det aller viktigste politikerne skal gjøre er å sette seg inn i saken, lese alle papirene og forstå det de leser. (...) Så lenge de gjør det og spør når de ikke forstår. (...) Da kan de ta en beslutning. Men det skjer av og til at politikerne ikke har tid eller mulighet til å sette seg inn i ting, og da kan det bli beslutninger på feil grunnlag. Det har jo skjedd, og det skjer jo bestandig i hele Norge. Det er jo litt uheldig da. (...) Det er dem som tar beslutningene,

²⁴ Intervju planlegger 20.08.13

vi gjør bare forberedelsene og legger frem for dem slik at de får grunnlaget de trenger.”²⁵

I toppen av medvirkningstrappen er det altså ikke plass til andre enn kommunestyret, og i noe grad styret for Miljø og Utvikling. Skal innbyggere ha noen grad av involvering eller innflytelse her, må de være folkevalgte representanter i et politisk parti. Jeg vil også tilføye at disse styrene også må sørge for at medvirkning i planprosesser er gjennomført på en tilfredsstillende måte.

6.4 ”Hammerfest modellen” – en måte å ivareta prinsippet om medvirkning

Ut fra denne analysen kan man fastslå en slags Hammerfestmodell for medvirkning bestående av fire medvirkningstiltak: Informering, folkemøter, møter med berørte aktører og arbeidsgrupper. Dette er tiltak som er valgt for å håndtere medvirkning, skaffe best mulig beslutningsgrunnlag og dermed skape et best mulig verktøy for arealplanlegging. Gjennom disse medvirkningstiltakene gjør prinsippet om medvirkning seg gjeldende i utarbeidelsen av arealplanen, og de ulike medvirkningstiltakene tilfredsstiller kravet til medvirkning i plan- og bygningsloven av 1985 og forskriften om konsekvensutredning vedtatt april 2005. I henhold til Sandkjær Hanssen (2013a) og det hun mener er en ønsketenkning at prinsippet om medvirkning er forsterket, så viser denne gjennomgangen av kommuneplanens arealdel at Hammerfest oppfylte dagens minimumskrav til medvirkning selv om de utarbeidet planen etter plan- og bygningsloven av 1985. Kommune har til og med tatt med vurderinger av uttalelser og innspill i det endelige planforslaget.

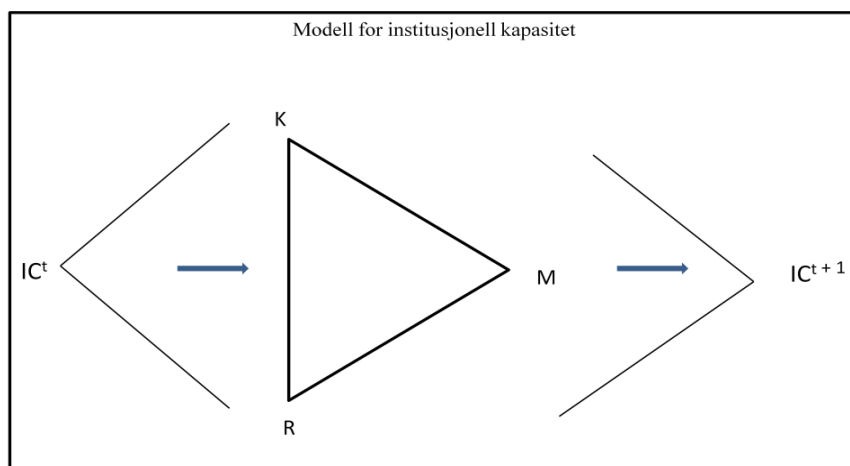
Det som er spesielt for Hammerfest kommune er at det benyttes en forholdsvis tradisjonell form for medvirkning, i sammenligning med for eksempel Svelvik kommune (Klausen m.fl., 2013). Hammerfest kommune benyttet ikke tiltak som fotokonkurranser, idéverksted, charetmetode og så videre i arbeidet med kommuneplanens arealdel. Det viser at en medvirkningsprosess må utformes og tilpasses plantype, formålet med planen og tilgjengelige ressurser. Slik at medvirkningstiltakene blir relevante for det aktuelle planarbeidet. For å besvare problemstillingen *om hvordan prinsippet om medvirkning er forankret i Hammerfest kommune sin planpraksis*, er det nødvendig å se grundigere på hva som påvirker denne praktiseringen av medvirkning. I neste kapittel skal jeg undersøke problemstillingens andre forskningsspørsmål: *Hvilke faktorer / dimensjoner virker inn på Hammerfest kommune sin praktisering av medvirkning?*

²⁵ Intervju plansjef 21.08.13

Kapittel 7: En analyse av dimensjoner som påvirker praktiseringen av medvirkning

7.1 Innledning

Dette kapitlet undersøker problemstillingens andre forskningsspørsmål, ”*hvilke faktorer /dimensjoner virker inn på Hammerfest kommune sin praktisering av medvirkning?*” Ved bruk av Healey (1998) sin teori om institusjonell kapasitetsbygging, og dimensjonene kunnskapsressurser, relasjonelle ressurser og mobiliseringskapasitet, skal jeg analysere kommunen sin medvirkningspraksis.



IC^t = Institusjonell kapasitet. K = Kunnskapsressurser. R = Relasjonelle ressurser.
M = Mobiliseringskapasitet. IC^{t+1} = Økt institusjonell kapasitet

Figur 3.2 Bygging av institusjonell kapasitet etter Healey (1998)

De tre dimensjonene med deres kriterier blir beskrevet og analysert i dette kapitlet. Jeg skal derfor først forsøke å beskrive planavdelingens kunnskapsressurser når det gjelder medvirkning ved å se på hvordan deres kunnskap gjør seg gjeldende i planarbeidet. Deretter skal jeg se på hvordan planavdelingen skaper relasjoner til og involverer berørte aktører og interessenter i planarbeidet. Til sist skal jeg se på hvordan deres mobiliseringskapasitet virker inn på kommunens mulighet til å praktisere medvirkning. Dette vil bidra til å forklare hvilke institusjonelle dimensjoner som *kan* påvirke en kommunes praktisering av medvirkning. Avslutningsvis vil jeg foreta en oppsummering og en utbygging av Healey (1998) sin illustrasjon om institusjonell kapasitet basert på mine funn. For deretter å diskutere hovedfunnene fra begge analysekapitlene i kapittel 8.

7.2 Kunnskapsressurser

Det fremkommer i kapittel 6 at Hammerfest kommune sin modell for å drive medvirkning kan beskrives ved fire elementer: Aktivt informasjonsarbeid, folkemøter, møter med berørte aktører og arbeidsgrupper. Prinsippet om medvirkning i planlegging er forankret i kommuneplanens arealdel gjennom praktiseringen av disse fire hovedtiltakene. Ved bruk av Healey (1998) sin teori om kapasitetsbygging skal jeg her se på hvordan planavdelingens kunnskapsressurser gjør seg gjeldende i praktiseringen av medvirkning. I mitt datamaterial er det primært to av de fire kriteriene (Healey m.fl., 1999) som gjør seg gjeldende og som kan benyttes for å karakterisere kunnskapsressurser. Kriteriene er *omfang og fordeling* og *åpenhet og læring*. Kriteriet *omfang og fordeling* handler om hvordan ulike typer kunnskaper gjør seg gjeldende eller kommer til syne i formelle presentasjoner, begrunnelser, refleksjoner og i rutiner. Begrunnelser og refleksjoner omkring medvirkning var spesielt fremtredende i mitt datamateriale og har derfor blitt kategorisert som en underkategori til dimensjonen kunnskapsressurser. Kriteriet *åpenhet og læring* kan vise hvordan de som arbeider med medvirkning har evne til å ta i mot nye ideer og blande nye ideer med lokale tradisjoner, noe som er viktig for å utvikle seg selv som planlegger og metodene som benyttes. Denne gjennomgangen skal bidra til å belyse hvordan formell kunnskap gjør seg gjeldende i praktiseringen av medvirkning, ettersom det er forskjell på å ha en formell kompetanse på papiret og å praktisere dette.

7.2.1 Formell kompetanse og planleggerens rolle

På det tidspunktet datainnsamlingen ble foretatt hadde kommunens planavdeling fire stillinger, tre arealplanleggere og en plansjef. Planavdelingen ligger under seksjonen for plan og utvikling der plan- og utviklingssjefen er virksomhetsleder. To av arealplanleggerstillingene ble finansiert av Statoil under utbyggingsperioden av Melkøya LNG for å håndtere den økte arbeidsmengden som følge av utbyggingen. Disse stillingene ble videreført av kommunen etter dette. Den formelle kompetansen varierer fra samfunnsgeografi, arkeologi, ingeniør og landskapsplanlegging og gjør at planavdelingen har en variert kompetanse og erfaring. Staben er relativt ung, noe som blir fremhevet som en fordel med tanke på å kjenne best til den nye plan- og bygningsloven.

I Hammerfest kommune er det vanlig å søke etter bistand til utarbeidelse av kommuneplaner fra konsulentfirmaer. Kommuneplanens arealdel 2010-2022 ble utarbeidet med bistand fra en konsulent i Sweco AS. Konsulentens ansvar var å bistå kommunen i hele prosessen gjennom deltakelse og som referent i alle møter, all kartteknisk framstilling, utarbeidelse av plankart,

planbestemmelse og konsekvensutredning²⁶. Når det gjelder medvirkning ga konsulenten generelle råd som ble drøftet grundig med plansjefen. Planavdelingen øker altså sin eksisterende kunnskapsressurs ved å innhente tilbud på konsulentvirksomhet tilpasset kommunens behov, noe som viser at Hammerfest kommune har en økt arbeidsmengde som følge av all aktiviteten i kommunen og dermed behov for mer arbeidskraft. En ulempe ved bruk av konsulenter er at de er engasjert for en kortere periode og dermed tar med seg opparbeidet kunnskap etter endt engasjement (Røhme, 2013). Samtidig kan bruken av konsulent føre til kunnskapservvervelse for planleggerne i kommunen ved at de får innspill, råd og veiledning og erfaringer.

Planleggerne i Hammerfest kommune har en avgjørende rolle i utformingen av medvirkningsprosessene, selv om konsulenter bistår de i arbeidet. Det er kommunen som har hovedansvaret, og det er planleggerens personlige og faglige ”ryggsekk” som er grunnlaget for beslutninger, tolkninger av hendelser og avgjørelser (Tewdwr-Jones, 2002). Som analysen vil vise må planleggerne opptre i ulike roller gjennom en planprosess (Forester, 1999).

7.2.2 Begrunnelser for praktisering av medvirkning

For å belyse og beskrive planavdelingens kunnskapsressurser når det gjelder medvirkning skal jeg her se nærmere på begrunnelsene for hvorfor ulike medvirkningstiltak er valgt. Dette er et viktig element i kriteriet *omfang og fordeling* i Healey m.fl (1999) sin karakterisering av kunnskapsressurser. Begrunnelsene bidrar til å se om planleggerne i Hammerfest har kompetanse til å vurdere medvirkningstiltak og forbedringer rundt disse. Som forklart i kapittel 6 anser planavdelingen medvirkning som et viktig verktøy for å skape en best mulig plan. Det er spesielt en retningslinje planavdelingen handler etter: Å få innhentet nok kunnskap og informasjon for å skape en best mulig plan som det ikke kommer snarlige dispensasjonssøknader til. For å oppnå dette vurderer kommunen hvilke medvirkningstiltak som er nødvendige i de ulike planprosessene. Dette gjør planavdelingen ved å diskutere *hvem* som bør inviteres, *når* det er mest hensiktsmessig og om det er saker som krever tidlig avklaring med ulike instanser. Eksempelvis NVE eller reindriftsforvaltningen. Dette forarbeidet er avgjørende for det videre arbeidet med medvirkning og samsvarer med Klausen m.fl. (2013) når det gjelder å velge metode og gjennomføring ved å stille spørsmålene hvorfor medvirkning, hvem skal delta og når.

²⁶ E-postutveksling med konsulenten i Sweco AS. 1.april 2014.

Valget om å drive et *aktivt informasjonsarbeid* rettet mot både berørte aktører og allmennheten begrunner planavdelingen med at informasjonsarbeid er viktig for å informere innbyggere om hva som pågår i deres egen kommune. Informering er også det første steget for å innhente innspill fra innbyggerne om for eksempel deres nærområde, og noe Forester (1989:40) vektlegger som viktig for å skape de riktige forutsetningene for medvirkning. Å benytte informasjonsbrev som tiltak begrunner plansjefen med at det ikke er mulig å nå alle berørte innbyggerne gjennom en avisannonse. Samtidig sier en av planleggerne at de på denne måten når ut til de aktørene som har en relevant bakgrunnskunnskap. Det kan dreie seg om både lokalkunnskap eller en spesifikk fagkunnskap. Å få innspill fra alle innbyggerne er ikke et mål for medvirkningen slik kommunen ser det, ettersom planleggerne ønsker få konkrete og reelle innspill. En av planleggerne bruker monsternastene i Hardanger som et eksempel der det kom flere tusen innspill og utfordringen det må ha vært å håndtere alle innspillene. Spesielt med tanke på tidsavgresningen for en planprosess. Prosjektet i Hardanger har et helt annet omfang og inngrep i naturen enn det en kommunal arealplan har, men planleggeren mener at direkte informasjon til berørte aktører er nødvendig for å unngå overraskelser ved byggestart og for å få fram deres kunnskap hvis det er behov for den.

Et sentralt medvirkningstiltak i Hammerfest kommune er *møter med berørte aktører*. Tiltaket er rettet mot både innbyggere, næringsaktører og sektormyndigheter. Det er et medvirkningstiltak som planleggerne i Hammerfest foretrekker, og det blir begrunnet med at det bidrar til å skape tillit og trygghet mellom kommunen og den aktuelle aktøren. Det er i likhet med Forester (1999) sitt fokus på at dialog og lytting er viktig for å bygge tillit mellom planleggere og eksempelvis innbyggere. Samtidig mener Forester at man må være bevisst på at lytting er gjort uten garanti for oppfølging. Medvirkningstiltaket blir også begrunnet av planleggerne med at det bidrar til å redusere konflikter. En av planleggerne mener det er svært viktig å utveksle både kunnskap, erfaringer og opplevelse for å skape en best mulig planprosess. Noe som samsvarer med viktigheten av å skape gode arenaer for utveksling av kunnskap og erfaring slik at aktører lærer seg å forholde seg til hverandre (Healey, 1997). Planleggeren forklarer at innbyggere og næringsaktører kan bli fortvilt og irritert over nye planer som griper inn i deres hverdag. Å gi disse mulighet til å ”blåse ut” det de bærer på av enten frustrasjon eller usikkerhet bidrar til flere ting. Planleggeren får erfaring med å håndtere mennesker som er uenig. Planleggeren får mulighet til å begrunne planforslaget og beslutninger som er tatt på en slik måte at den berørte aktøren kan få større forståelse for arbeidet. Planleggeren selv kan lære og øke sin forståelse. Slike hendelser og møter mellom

planleggere og eksterne aktører bidrar til at planprosessen blir en læringsprosess (Forester, 1999). Dette er i tråd med potensialet som ligger i samarbeidende planlegging (Healey, 1997:33) der man kan diskutere bekymringer omkring de lokale omgivelsene som gir muligheten til å lære av hverandre. Ved å bygge opp en gjensidig forståelse skapes tillit og viten, også kalt sosial og intellektuell kapital (Healey, 1997). Det bidrar til å bygge opp en institusjonell kapasitet for å samarbeide og løse uenigheter omkring stedsutvikling.

”Når man får steile fronter så skal de løses. Da må vi gå i møte med disse menneskene med den holdningen om at det her skal løses. Så må man bare håpe at den andre parten er innstilt på det. Hvis man møter mennesker som er innstilt på å løse saken, som de som regel er, så er det ikke så langt til kompromisset når man tar det på den måten.”²⁷

Dette viser at planleggerne må gå inn i ulike roller gjennom en planprosess, både som prosessleder, organisator og mekler (Forester, 1999), noe som krever ulike ferdigheter. Planleggeren i dette tilfellet fremstår som å ha en agonistisk holdning til konflikter, det vil si at de kan løses gjennom dialog (Pløger, 2004). Pløger (2004) hevder det er viktig å se på uenigheter og konflikter som en ressurs i planarbeidet. Uenigheter og konflikter bidrar til å få belyst saken fra flere sider og lære av hverandre sine synspunkter. Det krever også at planleggeren må evne å improvisere når for eksempel uventete uenigheter oppstår (Forester, 1999).

Arbeidsgrupper som arbeidsform og medvirkningstiltak ble valgt for å få en bred prosess rundt kommuneplanen, få god forankring av kommuneplanarbeidet i administrasjonen, få involvert riktig fagkunnskap i prosessen og få en åpen og kreativ prosess rundt hvert tema. Disse argumentene samsvarer med Healey (1998) sin vektlegging av medvirkning. Spesielt med argumentet om at ulike synspunkter og kunnskaper kan bidra til å se sammenhengene mellom dimensjonene, problemene og politikken ettersom det her ble benyttet eksterne og interne aktører. Kunnskap om miljø, vern, reindriftsnæring og andre naturbaserte næringer bidrar til å skape en helhetlig arealplan som har tatt hensyn og høyde for ulike interesser, behov og regelverk. Om de nevnte målene ble oppnådd er det vanskelig å tolke ut fra møtoreferatene og rapportene. Plan- og utviklingssjefen mener at de som deltok i arbeidsgruppene var fornøyd med å ha blitt involvert. Arbeidsgruppene fungerte også som et godt arbeidsverktøy for planavdelingen og for forankring av planarbeidet. Her kan det imidlertid være analytisk nyttig å dra inn Forester (2009). Forester (2009) hevder at det er nødvendig at forskere er skeptiske til plansjefer og kommunestyre som sier at en planprosess har vært eller var ment å være samarbeidende eller deltakende. Det å kalle en planprosess for

²⁷ Intervju planlegger 20.08.13

samarbeidende eller deltakende, er ikke det samme som at prosessen faktisk var det. Det kan eksempelvis være forskjell på det som er skrevet i planbeskrivelsen at er gjort eller oppnådd, og det som faktisk er oppnådd.

Folkemøte som medvirkningstiltak er valgt fordi kommunen på denne måten får informert mange på samme tid, og fordi dette tiltaket er noe de alltid har benyttet. Samtidig mener to av planleggerne at *”Det kan se ut som at folkemøter er en utdatert form for medvirkning. Kommunen tar i større grad Facebook i bruk som møtested.”* Dette skal jeg nå drøfte grundigere ettersom det er flere refleksjoner rundt folkemøte som medvirkningstiltak som var fremtredende i intervjuene jeg har gjennomført.

7.2.3 Refleksjoner rundt folkemøte som medvirkning

Refleksjoner rundt folkemøte som medvirkningstiltak handler om dens organisering, effekt og aktualitet. Folkemøte er det tiltaket som kommunen benytter for å informere allmennheten om pågående planprosesser, dens hensikt, formål og hvordan mulighet man har til å gi innspill til prosessen. Samtidig er formålet med folkemøte at de oppmøtte får stille spørsmål og komme med muntlige innspill, som det blir poengtert at de i tillegg må komme med skriftlig. Den modifiserte medvirkningstrappen vist i kapittel 6 viser at folkemøte kan plasseres på både trinn 2, informasjon, og trinn 3, diskusjon og innspill. I samsvar med denne klassifiseringen av folkemøte som medvirkningstiltak forteller en av planleggerne om utfordringen med folkemøte:

”(...) Folk møter opp, men det er egentlig ikke så mange som prater. Å få folk til å si noen ting (er utfordrende). Veldig mange er reservert mot å si noe i offentligheten. Å si sin mening. De er redde for at det skal skape en form for reaksjon. Det er mange som ikke tørr å ha en dialog. Men de ringer til oss da, på telefonen. Så det er jo så. Man skulle gjerne hatt mer debatt frem og tilbake i et folkemøte, det tror jeg er veldig sunt. Å få ”luftet seg” og få høre flere meninger, og da danner folk seg nye meninger. De lærer kanskje noen ting og skjønner hvorfor vi gjør en vurdering som vi gjør. Så den største utfordringen er å få folk til å kommunisere og ikke sitte og brenne inne med ideene og tankene sine. (...) Og da kan jo vi få noe ut av det også, og det er jo det beste, at vi lærer noe også.”

Dette er i likhet med det Klausen m.fl. (2013) definerer som en utfordring med folkemøte som medvirkningstiltak. Innbyggere er nødvendigvis ikke vant med å ta ordet i store forsamlinger, og arenaen som kommunen benytter kan være fremmedgjørende for innbyggerne ettersom de ikke er kjent på for eksempel et rådhus. Også Sandkjær Hanssen (2013a) er skeptisk til en folkemøtemodell ettersom den ikke klarer å fange bredt slik mange tror. Derfor bør det iverksettes tiltak utover den tradisjonelle folkemøtemetoden. Et tips fra Klausen m.fl. (2013) er å møte folk der de er. Dette forsøker kommunen å gjøre ved å arrangere folkemøte på ulike

bygdehus i forbindelse med kommuneplanens arealdel. Dette er innbyggernes arena og er et viktig grep for å få de oppmøtte til å ta ordet. Underveis i mitt feltarbeid ble det arrangert en *åpen kontordag* i regi av Statens vegvesen og prosjektet med å oppruste riksvei 94 gjennom Hammerfest. Der ble det hengt opp kart og bilder av hele den planlagte veitraseen, og planleggere både fra Statens vegvesen og kommunen var til stede for å svare på spørsmål.

”Det som skjer er at en står å kikker på et kartutsnitt og så kommer en annen person å ser på det samme utsnittet, og så kommer de i prat. Så kommer det en til, og plutselig står det 4-5 stykker og prater sammen. Og det er jo kanskje *sånn* man skulle ønske at folkemøtene fungerte. Men på et folkemøte, da tror jeg det ligger forventninger om at det er vi i kommunen som skal informere om noe. De oppmøtte får mulighet til å ta ordet, men det er kanskje 4 av 50 som sier noe. (...) Den åpne kontordagen er en mulighet for de som ikke vil snakke i offentligheten.”²⁸

Vurderingen av hvordan folkemøter skal organiseres må kommunen gjøre i sammenheng med hva som er målet med folkemøtet. Er det et mål å involvere innbyggerne i diskusjoner eller ønsker man kun å informere innbyggere om det pågående planarbeidet? For, hva som skal til for å lykkes med medvirkning er avhengig av målet med involveringen (NIBR og Rokkansenteret, 2013).

7.2.4 Åpenhet og læring

Healey m.fl. (1999) mener at det er viktig at en organisasjon innehar en evne til å utvikle og benytte nye former for deltakelse. Evnen til å ta i mot nye ideer og koble de sammen med rutinene er avgjørende for å utvikle sine kunnskapsressurser. Dette kriteriet overlapper i noe grad med det mobiliseringskapasitetens tredje kriteriet *repertoar* og derfor skal jeg diskutere dette nærmere i kapittel 7.4.1 Erfaring, læring og utvikling. Der ser jeg grundigere på planavdelingens erfaring med andre medvirkningstiltak enn de fire hovedtiltakene, som fremstår som planavdelingens rutine på medvirkning.

Et viktig argument er at begrunnelsene for valg av medvirkningstiltak viser at de valgte medvirkningstiltakene tilfredsstillende det formålet planavdelingen har satt for medvirkningsopplegget. De får innhentet lokal og faglig kunnskap, bygget tillit til berørte aktører, redusert potensielle konflikter, og de får informert allmennheten – selv om det stilles spørsmål ved om folkemøte bør organiseres på en annen måte og at det er en utdatert form for medvirkning.

²⁸ Intervju planlegger 20.08.13

7.2.5 Kunnskapsressurser – en oppsummering

Denne gjennomgangen viser at planavdelingens kunnskapsressurser gjør seg gjeldende i deres begrunnelser og refleksjoner omkring medvirkningstiltakene de har valgt. Begrunnelsene viser at planleggerne har valgt medvirkningstiltak de selv behersker og som de får et utbytte av i form av ny kunnskap og forståelser omkring områder eller behov. Det er tydelig at planleggerne ønsker mest mulig kunnskap for å skape en best mulig plan, og dermed redusere eventuelle konflikter og innsigelser som vil forsinke planprosessen. Det vil si at de etterstreber effektivitetsargumentet for medvirkning (Falleth og Sandkjær Hanssen, 2012). Å søke etter kunnskap er en viktig egenskap for en planlegger som har påtatt seg ansvaret for å demokratisere kommunikasjonen omkring utviklingen av et sted (Forester, 1999). Samtidig som gjennomgangen viser at planleggerne er opptatt av å la folk si sin mening i henhold til demokratiargumentet (Falleth og Sandkjær Hanssen, 2012). Refleksjonene omkring folkemøte som medvirkningstiltak viser også at planleggerne er i stand til å vurdere eget arbeid. Begrunnelsene og refleksjonene viser at kunnskapsressurser er en viktig dimensjon for å drive frem vellykkete medvirkningsprosesser.

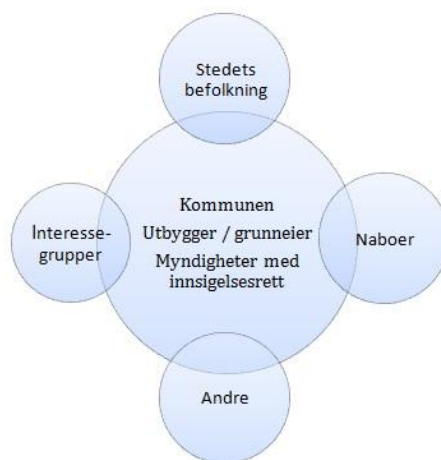
7.3 Relasjonelle ressurser

Ettersom planleggere ikke kan ha kunnskap om absolutt alt (Healey 1998), er det nødvendig å skape relasjoner til aktører som har lokal eller faglig kunnskap som kan bidra til å skape en best mulig plan (Healey, 1997). Gjennom en samarbeidende form for planlegging kan man oppnå lokal forankring og legitimitet hvis aktører har vært involvert i planprosessen. Healey (2003) mener at planprosesser bør berikes med diskusjoner mellom ulike aktører og relasjonelle ressurser er derfor en viktig dimensjon i praktiseringen av medvirkning. I henhold til Healey m.fl. (1999) sine kriterier for å identifisere relasjonelle ressurser, var det tre av disse som var sentrale i mitt datamateriale. Det var omfanget av aktører, karaktertrekk ved relasjonene og maktrelasjoner. Jeg skal se nærmere på hvilke relasjoner som kan være viktig i en planprosess og hvordan planavdelingen håndterer maktrelasjoner. Relasjonene som er spesielt gjeldende i Hammerfest kommune sin planarbeid er bruken av arbeidsgrupper. Disse er beskrevet og forklart i kapittel 6, også deres karaktertrekk som er et av kriteriene.

7.3.1 Relasjoner med berørte aktører

Kommunens planleggere verdsetter å ha dialog og relasjoner til berørte aktører, både innbyggere, næringsaktører og organisasjoner. Healey m.fl. (1999) sier at sosiale relasjoner har ulik form og at dette er med på å definere hvem som er i og utenfor nettverket. Dette kan overføres til Plathe (2008) sin illustrasjon om hvem som er innenfor og utenfor planprosessen

med tanke på mulighet for direkte deltakelse og involvering i prosessen. Derfor er det relevant å skille mellom ulike typer aktører som må ivaretas på ulik måte i en medvirkningsprosess. Noen aktører inngår i et samarbeid med kommunen om planen, eksempelvis i arbeidsgruppene og får en reell innflytelse på planen. Disse kan defineres som å være *innenfor* planprosessen. Andre aktører kan være berørte eller ha en interesse i saken, men er ikke inkludert i for eksempel arbeidsgrupper eller andre samarbeid. Disse kan defineres som aktører *utenfor* prosessen og må involveres gjennom medvirkningstiltak som folkemøter, idéverksted, møter og offentlig høring. Aktørers ulike roller i en planprosess kan illustreres på denne måten:



Figur 7.1: Aktørers ulike roller (Plathe 2008)

Det er nødvendig for kommunen å ha en relasjon til både de aktørene som er innenfor og utenfor den direkte involveringen i planprosessen. Sektormyndigheter har både en plikt til å bidra i en planprosess og en rett til å delta, og *”sektormyndighetene er en gruppe aktører vi ikke kan overse, det vil bare ramme oss selv.”*²⁹ Hammerfest kommune benytter seg av regionalt planforum for å informere disse aktørene om pågående planarbeid og samtidig få informasjon i retur fra sektormyndighetene om utfordringer og problemer som disse aktørene ser at kommunen kan støte på underveis.

Beboere og brukere av et område er aktører som blir fremhevet av planleggerne som spesielt viktige i en planprosess. Det er mange av innbyggerne som har god kjennskap til sitt område, *”det må man respektere og verdsette”*³⁰. Stedets befolkning er en aktørgruppe som nødvendigvis ikke inngår i et samarbeid med kommunen i en planprosess, men i

²⁹ Intervju plan- og utviklingssjef 23.05.13

³⁰ Intervju planlegger 20.08.13

kommuneplanens arealdel ble noen innbyggere involvert i planarbeidet gjennom arbeidsgruppene. Enten som faste medlemmer eller innhentet ved behov. Innbyggere som ikke deltar via arbeidsgrupper eller møter, er ment å bli informert og involvert gjennom folkemøter. Dog, folkemøte har en begrenset grad av involvering alt ettersom hvordan det er organisert jamfør tidligere analyse.

Noen innbyggergrupper er involvert i planprosesser gjennom å være representert av eksempelvis eldrerådet, rådet for funksjonshemmede eller barnas representant. Disse rådene og representantene skal snakke aktørgruppenes interesse i blant annet høringer og i saker der kommunen har behov for innspill. For eksempel vedrørende plassering av omsorgssenter og lekearealer. En relasjon som fremstår som spesielt viktig og sentral i Hammerfest kommune sin involvering av ulike innbyggergrupper, er relasjonen mellom planavdelingen og barnas representant. Den fremstår som så stabil og sterk at jeg vil hevde at det er en viktig faktor i det jeg har kalt "Hammerfestmodellen" for medvirkning. Det er lovpålagt å ha en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen (pbl, 2008 §3-3), men det at slike råd og representasjonsordninger eksisterer betyr ikke at de blir koblet tett opp til de kommunale beslutningsprosessene eller at deres mening høres (Klausen m.fl., 2013). I Hammerfest blir barnas representant involvert tidlig i for eksempel reguleringsplaner. Slik blir planavdelingen gjort oppmerksom på for eksempel spesifikke lekeplasser i området eller arealkrav i henhold til uteromsforskriften. Uteromsforskriften er retningslinjen for barnas representant i Hammerfest. Barnas representant har ikke ressurser til å snakke direkte med barn i ulike planprosesser eller gjennomføre barnetråkk, men barnas representant etterstreber uteromsforskriften for å skape best mulig uteareal for barn og unge, og dermed også de voksne innbyggerne i kommunen. Barnas representant tilfører planprosessen en kunnskap som planavdelingen lærer av, altså virker denne relasjonen inn på planavdelingens kunnskapsressurser.

Når det gjelder næringsaktører i en kommune, som i illustrasjonen kan plasseres som "andre", er det også aktører som er innenfor og utenfor den direkte deltakelsen i planprosesser. I arbeidsgruppene i arealplanen ble blant annet reindriftsnæringen, fiskerinæringen og turistnæringen involvert *"for å sørge for at planen blir funksjonell og praktisk for det formålet det er rettet mot."*³¹ Spesielt i kommuneplanens arealdel var det viktig å involvere disse næringene fordi defineringen av arealer kan virke inn på deres næringsvirksomhet. Når

³¹ Intervju plansjef 21.08.13

det gjelder karaktertrekk ved disse relasjonene, så er dette beskrevet i kapittel 6.3.5 Trinn 3 og 4: Arbeidsgrupper. Healey m.fl. (1999) snakker om hvordan tilknytning nettverkene og relasjonene har til hverandre i et lokalsamfunn. I dette tilfellet er det kommunens innleide konsulent som deltok på alle møtene, både i og utenfor arbeidsgruppene. I tillegg deltok som oftest plansjefen. Kriteriet om karaktertrekk går i og for seg inn i det tredje kriteriet, integrasjon, om hvordan relasjonene fungerer i forhold til hverandre. Noe som her betyr at arbeidsgruppene utfyller hverandre i henhold til de tema som må belyses i arealplanen, samt at aktørene som deltar har en relasjon til andre aktører utenfor arbeidsgruppen.

Relasjonen til reindriftsnæringen fremstår som spesielt viktig ettersom dette er en næringsaktør som bruker mye areal i kommunen, har spesielle rettigheter og kan anbefale Områdestyret til å fremme innsigelse mot et planforslag. På spørsmål om noe kunne vært gjort annerledes i dialogen og samarbeidet med reindriftsnæringen for å unngå innsigelsen mot Strømsnesområdet, mener kommunen at akkurat dette arealet var såpass viktig for den videre utviklingen at de var nødt å ta den kampen med reindriftsnæringen. Samtidig som reindriftsnæringen ikke ville gi fra seg dette arealet frivillig på grunn av gode beiteforhold. Reindriftsnæringen kom også med andre innsigelser til arealplanen, men disse ble diskutert og frafalt gjennom tilpasning fra kommunen sin side gjennom meglingsgjort av Fylkesmannen i Finnmark. Gjennom relasjonen til reindriftsnæringen og den tilhørende reindriftsforvaltningen fremstår det som at planavdelingen får en forståelse for og kunnskap om denne næringen, samtidig som de blir enig om at de er uenig ettersom de har ulike ønsker om arealbruk.

Denne gjennomgangen av relasjoner viser at de relasjonelle ressursene virker inn på kunnskapsressursene. Det skjer ved at aktørene tilfører planprosessen kunnskapsformer og forståelser som planleggerne lærer av. Plathe (2008) sin illustrasjon viser at det varierer fra planprosess til planprosess hvilke relasjoner som er viktige, og hvem som er innenfor og utenfor den direkte involveringen i en planprosess. For eksempel er noen næringer og innbyggere viktigere å involvere i kommuneplanens arealdel enn i kommunedelplanen for de sentrale deler av Hammerfest kommune.

7.3.2 Maktrelasjoner

Healey m.fl. (1999) sier at det som er avgjørende for hvilke ressurser som er tilgjengelig i en prosess er hvordan sammensetning det er av aktører. Noe som inkluderer organisering og hierarkisk oppbygging av relasjoner. Samtidig som sosiale relasjoner definerer hvem som er i og utenfor nettverket, som i dette tilfellet kan være arbeidsgruppene. I arbeidsgruppene deltar

kommunen sammen med både sektormyndigheter, næringsaktører og innbygger. Dette bidrar til å skape en relasjon mellom kommunen og eksterne aktører, mellom de deltakende aktørene og utveksling av kunnskap. De ulike arbeidsgruppene var satt sammen av aktører med en tilknytning til tematikken, men med ulike bakgrunn og posisjon i samfunnet. I det pågående arbeidet med kommunedelplanen er det derimot kun interne aktører i arbeidsgruppene, med unntak av Husbanken. Denne endringen av deltakere i arbeidsgruppene begrunner plansjefen med at eksterne aktører som deltar direkte i planarbeidet via arbeidsgruppene får mer makt enn de som ikke deltar i arbeidsgruppene. Aktører, enten det er innbyggere eller næringsaktører, handler ofte i tråd av egeninteresser og snakke sin egen sak istedenfor saken til den gruppen de er ment å representere.³²

”Det er noen ganger noen som påroper seg å ha et samfunnsperspektiv på det de prater om, men når du bryter det ned så er det spesifikke særinteresser som de jobber for. Det er jo legitimt, men det bør de si fra om.”³³

Det er viktig å være bevisst på hvem man involverer i planarbeid med tanke på hva deres formål med deltakelsen kan være. Det kan ses i sammenheng med Agger (2005) og skepsisen til økt innbyggerinvolvering siden det favoriserer ressurssterke aktører. Samtidig som det er nødvendig å være bevisst på at makt eksisterer i relasjoner, nettverk og samarbeid. Flyvbjerg og Richardson (2002) er blant de som hevder at demokratiet ikke blir bedre av å dysse ned konflikter og maktbruk. Planleggere må heller være bevisste på at planlegging er en arena for utøvelse av makt. Det at mennesker har ulike interesser, bakgrunn og posisjon i samfunnet kan bidra til at mennesker lærer av hverandre ved at ulike syn, verdier og interesser blir brakt frem i diskusjoner, konflikter og samarbeid (Pløger, 2004). For å sette det hele på spisse: valget om å ekskludere eksterne aktører fra arbeidsgruppene kan ses i sammenheng med at konflikter anses som antagonistiske (Pløger, 2004). Det vil si at planavdelingen utøver sin makt til å bestemme over organiseringen av arbeidsgruppene. Det kan være for å unngå potensielle konflikter mellom eksterne og interne aktører, eller for å unngå at arbeidet tar for lang tid. Det kan selvfølgelig være slik de eksterne aktørene ble ansett som unyttig i arbeidet, men det er tydelig at grunnen for dette valget er at de som deltok i arbeidsgruppene fikk fordeler som de utenforstående ikke fikk.

Det er kommunen og dens planavdeling som bestemmer hvem som skal bli direkte involvert i planprosessen. En av planleggerne understreker nettopp dette ved at ”*mange ansatte i*

³² Dette henger sammen med Forester (1989) og Flyvbjerg (1991) og deres oppmerksomhet på at særinteresser kan presenteres som helhetsinteresser gjennom rasjonaliseringsprosesser. Forester kaller det for en systematisk og strukturell forstyrrelse.

³³ Intervju plan- og utviklingsjef 23.05.13

kommunen har god lokal kunnskap og kjenner til folk, det gjør det lettere å vite hvem som bør involveres og kontaktes i ulike saker”. Planleggerne og andre ansatte i kommunen er altså i en viss grad med på å definere hvem som er i og utenfor ulike samarbeid i forbindelse med planarbeid, foruten om sektormyndigheter som er lovpålagt å delta. Dette påvirker maktrelasjonene i samfunnet og i kommunen som organisasjon (Healey m.fl., 1999).

7.3.3 Relasjonelle ressurser – en oppsummering

Dette delkapitlet viser at relasjonelle ressurser er avgjørende for at planavdelingen skal få innhentet nødvendig kunnskap og synspunkter for å skape en best mulig plan. Noe som er i tråd med Healey (2003) og viktigheten av å berike planprosesser med diskusjoner mellom ulike aktører. I kommuneplanens arealdel var det blant annet viktig med en god relasjon til reindriftsnæringen som har innsigelsesrett gjennom områdestyret, men også andre næringer der arealbestemmelser har innvirkning på deres næringsvirksomhet. Noen innbyggergrupper er representert gjennom ulike råd, og relasjonen mellom planavdelingen og Barnas representant fremstår som spesielt stabil og sterk med tanke på hvordan denne representanten blir involvert i planarbeidet. Ved bruk av Plathe (2008) viser denne gjennomgangen at noen aktører er innenfor og utenfor den direkte involveringen i en planprosess. Noen blir involvert gjennom samarbeid i for eksempel arbeidsgrupper, mens andre aktører blir involvert gjennom informering, folkemøter og offentlig høring. Dette varierer fra plan til plan, og viser at medvirkning og involvering av aktører må tilpasses den enkelte planprosess.

7.4 Mobiliseringskapasitet

Mobiliseringskapasitet kan forstås som en kommune sin kapasitet til å mobilisere til innbyggerengasjement i planlegging. For å utnytte potensialet som ligger i planavdelingens kunnskapsressurser og relasjonelle ressurser må disse settes i bevegelse gjennom en aktiv mobilisering – noe som i Hammerfest gjøres gjennom primært fire medvirkningstiltak. Healey m.fl. (1999) hevder at for å realisere mobiliseringspotensialet i en organisasjon er det fire faktorer som er avgjørende: mulighetsstrukturer, arenaer, repertoar og endringsagent. I dette delkapitlet skal jeg derfor se nærmere på planavdelingens erfaringer og utvikling, utfordringer med å skape engasjement, arenaer, endringsagent og til slutt muligheter og begrensninger som gjør seg gjeldene i Hammerfest kommune sin praktisering av medvirkning. Utfordringer med å skape engasjement skal jeg diskutere ettersom det er en faktor som kan spille inn på kommunens praktisering av medvirkning.

7.4.1 Erfaring, læring og utvikling

Kriteriet om *repertoar* handler om erfaringer og utviklingen av nye metoder, og overlapper med kriteriet *åpenhet og læring* i kunnskapsressurser. Jeg har derfor satt de sammen til underkategorien *erfaring, læring og utvikling*. Som presentert tidligere i oppgaven kan jeg gjennom denne analysen se en form av en Hammerfestmodell for medvirkning, men kommunen har også erfaring med andre medvirkningstiltak. Det ble blant annet benyttet fremtidsverksted under utformingen av kommuneplanens samfunnsplan, og i en pågående detaljregulering av et friområde i Hammerfest by ble det arrangert idéverksted i samarbeid med konsulentfirmaet som har ansvaret for utarbeidelsen av planen. Åpen kontordag ble arrangert i regi av Statens vegvesen i forbindelse med planleggingen av riksvei 94 gjennom Hammerfest og Rypefjord. Kommunen deltok i disse arrangementene med sine planleggere. I disse sakene ble det valgt å mobilisere til deltakelse og engasjement på en annen måte enn i kommuneplanens arealdel, noe som er et eksempel på at valg av medvirkningstiltak er avhengig av hvilken type plan det er og hva som er formålet med medvirkningen. I detaljreguleringen av friområdet ønsket konsulenten som er ansvarlig for arbeidet å innhente ideer til hva potensielle brukere av området ønsket av fasiliteter og muligheter. I planleggingen av riksvei 94 er det viktig å gi grundig og direkte informasjon til naboer til vegen og andre interesserte aktører, ettersom det er et stort prosjekt som griper inn i hverdagslivet til mange aktører.

En av retningslinjene i kommuneplanens samfunnsdel er at kommunen skal *”finne former for medvirkning og dialog som engasjerer og sikrer innbyggernes påvirkning i beslutningsprosesser, både på tradisjonelt og digitalt vis.”* Kommunen har derimot ikke gjort noe nyskapende innenfor digital medvirkning foruten om å bruke kommunens hjemmeside og Facebook-side i informasjonsarbeidet sitt. Med digital medvirkning så menes blant annet digital plandialog. Det er en selvbetjeningsløsning der innbyggerne for eksempel kan gå inn å studere utviklingen i en reguleringsplan som pågår i sitt nærområde (KMD 2011). Noe Hammerfest kommune ikke gjør. Det at kommunen ikke tilnærmer seg nye eller utvikle nye medvirkningstiltak begrunner plansjefen med at det ikke er ressurser til å utvikle slike. Et mer aktivt ungdomsråd og medvirkningstiltak rettet mot barn er tiltak som er ønskelig fra flere av informantene, fordi dette bidrar til en tidlig opplæring i deltakelse i saker som berører dem. Plansjefen mener spesielt at et mer aktivt arbeid rettet mot ungdom vil skape mer engasjement blant dem, noe som de vil ta med seg videre i livet. Disse tiltakene er ikke gjennomført og blir begrunnet med at kommunen ikke har ressurser i form av tid og økonomi til å gjøre dette. Og

det vil også være ressurskrevende å gjennomføre slike tiltak siden de vil falle utenfor rutinen de har for medvirkning.

Samtidig fremkommer det at de valgte medvirkningstiltakene er tilpasset plantypen, med tanke på hvem som er involvert, om det er direkte inngrep i aktørers hverdag og hva som er formålet med planen. Dette er jamfør Wøhni (2007) sitt råd om å tilpasse medvirkning til plannivået for å skape bedre medvirkningsprosesser.

7.4.2 Innbyggerengasjement – en utfordring i Hammerfest

En utfordring med å drive medvirkning i Hammerfest er i følge flere informanter at engasjementet er lavt og at mange ikke reagerer før gravemaskinen står klar, jamfør NIMBY-fenomenet. Lavt engasjement i formelle utviklingsprosesser er ikke noe særegent for Hammerfest kommune, og Sandkjær Hanssen (2013a) hevder at sen mobilisering fra innbyggerne skyldes at informeringen og mobiliseringen av lokalsamfunnet ikke har vært godt nok.

”Og de prosessene er veldig vanskelig for folk å følge med, fordi de er veldig overordnet. Reguleringsplaner er veldig konkret, mens når det blir så stort som arealplan og delplan så virker det veldig fjernt for folk. Så det er bare vanskelig å oppfatte rett og slett hva vi holder på med. (...) Det blir dessuten så langt frem i tid. De langsiktige prosessene er generelt sett vanskelig for folk å oppfatte.” (plansjef)

Å se for seg konsekvensene av en overordnet og langsiktig planlegging er ikke så enkelt for innbyggerne. Derfor er det viktig å skape de riktige forutsetningene for at innbyggere skal bidra med sin lokalkunnskap i planprosesser (Sørensen, 2003). Det vil si at de valgte medvirkningstiltakene treffer de aktuelle aktørene. For, innbyggerne ønsker å bli involvert i utviklingen av sitt eget lokalsamfunn (Sandkjær Hanssen, 2013a). Foreningen ”Mollafjæras venner” i Hammerfest mener at et lavt engasjement i formelle utviklingsprosesser kan forklares med at innbyggerne ”føler seg bitteliten som beboer” og at det ofte kan være nødvendig å stå flere sammen for å nå frem med sitt budskap. Det er derfor foreningen er dannet, for å være en røst som arbeider for å bevare en sentralliggende fjære som friareal for innbyggerne. Dersom det er tilfelle at innbyggere i Hammerfest føler seg liten som beboer i møtet med kommunen som byråkrati, er det nødvendig å drive med mer informasjonsarbeid enn det de allerede gjør. Det kan være et behov for opplæring innenfor demokrati og deltakelse, slik at innbyggerne får kunnskap om planprosesser og hvordan man kan delta (Agger, 2005), for eksempel via avisartikler og leserinnlegg. Som beskrevet i kapittel 6 er det også viktig å være bevisst på språket informasjonen blir skrevet på, slik at de den er rettet mot forstår det.

En annen faktor som kan forklare innbyggerne i Hammerfest sitt engasjement i planprosesser er det ordføreren sier om at folk har en travel hverdag og er selekterende i hva de bruker tiden sin på. Dette kan relateres til Lesjø (2000) og hans forskning på politisk engasjement og rekruttering til politiske partier. Der var utsagn som *"folk har det for godt"* og *"folk bryr seg om seg og sitt"* fremtredende som argumenter for hvorfor det er lavt politisk engasjement.

Samtidig som planleggerne ønsker mer engasjement fra innbyggerne i planprosesser, må det settes en grense for hvor langt planleggerne skal gå. En av informantene mener at løsningen for å skape engasjement ikke ligger i å utvide høringsfrister. De som er interessert i en planprosess enten fordi de blir berørt eller av rent samfunnsengasjement, har tid nok til å gi sine innspill i henhold til dagens tidsfrister. Da er det heller tiltak som å møte innbyggerne der de er som kan bidra til økt bevisstgjøring rundt planprosesser. Eller tiltak som enklere gir informasjon om hvilke planprosess som pågår og hvilke stadium den er i (Sandkjær Hanssen, 2013a), for eksempel ved bruk av digital plandialog.

7.4.3 Arenaer for mobilisering

Et sentralt punkt for å sette ressursene i bevegelse er hvilke arena som benyttes i arbeidet, og om interesseholdere har tilgang til arenaen som benyttes (Healey m.fl., 1999). I arbeidet med kommuneplanens arealdel benytter kommunen seg av grendehus og rådhuset for å arrangere folkemøter, som diskutert i kapittel 7.2.3 Refleksjoner rundt folkemøte som medvirkning. Å benytte grendehusene som arena for medvirkningstiltak er i tråd med en av informantenes ønske om å møte innbyggerne der de er, for eksempel på nærbutikken. Når det gjelder møtene med berørte aktører er disse gjennomført på rådhuset³⁴. Det kan bidra til at de aktuelle aktører får bedre bekjentskap med denne arenaen, som kan være ukjent for svært mange i en kommune. Rådhuset er også en arena kommunen benytter for å legge planforslag ut på offentlig høring på kommunens servicekontor, i tillegg til byens bibliotek. Dette er arenaer som er stengt på ettermiddagen, og innbyggere som ønsker å lese disse planforslagene i papirutgaven må derfor aktivt oppsøke disse stedene på dagtid. Arenaene er altså tilgjengelig for folk flest som ferdes i byens sentrum, men ikke når som helst. Her spiller en av planleggerne inn et forslag om å legge et slikt eksemplar på en lokalbutikk eller liknende som har noe lengre åpningstid. Noe som kan være et tiltak for å senke terskelen for at innbyggere skal sette seg inn i hva som foregår i sin egen kommune og muligens komme med innspill,

³⁴ Gjennomgang av prosessdokumenter

eller i det minste blir gjort oppmerksom på at det pågår et planarbeid hvis de ikke har lest dagens avis.

I kommuneplanens arealdel benyttes ikke arenaer som er utilgjengelig for noen interessenter i henhold til kriteriet om tilgjengelighet (Healey m.fl., 1999). Dette kan imidlertid i sterkere grad relateres til privatinitierte reguleringsplaner der utbygger har lukkede møter med politikere eller planleggere (Falleth m.fl., 2010b).

7.4.4 Endringsagent – en pådriver for medvirkning

Gjennom denne analysen kommer det frem at praktiseringen av medvirkning er avhengig av de som arbeider som planleggere fordi det er deres kunnskapsressurser, holdninger og forståelser som danner grunnlaget for hvordan kommunen arbeider med medvirkning. Dette samsvarer både med Tewdwr-Jones (2002) og at planleggerne er preget av en personlig og faglig ballast, og med Forester (1999) og hans arbeid med planleggerens rolle. Planleggere må innom ulike roller i løpet av en planprosess. Både som prosessleder, organisator og mekler. Healey m.fl. (1999) mener at en endringsagent har stor betydning på mobiliseringskapasiteten til et samfunn eller en organisasjon. I Hammerfest kommune er det plansjefen som blir beskrevet som en sentral pådriver for medvirkning i planleggingen. Plansjefen mener at for å kunne gjøre en god avveining av samfunnsinteresser er det nødvendig å innhente et bredt kunnskapsgrunnlag, fordi det bidrar til å skape en best mulig plan. Derfor er medvirkning viktig, og plansjefen understreker at det nytter å delta i prosesser. Dette samsvarer med Wøhni (2007) sitt funn om at medvirkning har effekt. Plansjefens engasjement for medvirkning kan beskrives som pragmatisk. Altså å se den positive konsekvensen av en handling. Slik som å gi private grunneiere mulighet for å komme med sine innspill gjennom hele prosessen og at formelle retningslinjer som høringsfrister av og til må overses.

”Hadde vi mulighet til å gjøre noe med det, så gjorde vi det selv om fristene var gått ut. (...) hvis det er det beste for saken så gjør man det. Det er sakens beste som betyr noe. Det er det jeg prøver å formidle til mine ansatte og håper at de har samme holdning til det.”

Dette kan eksemplifiseres med et oppdrettsfirma som tok kontakt med planavdelingen i den siste uken før planen skulle leveres til behandling og forklarte at de avsatte sjøområdene til oppdrett ikke ville være egnet til oppdrettsmærer. Plansjefen inviterte de til et møte for å få forklart saken grundigere og tok dette som er reelt innspill. Unnlattelse av dette innspillet ville ført til en dårligere plan som igjen ville ført til en snarlig dispensasjonssøknad. Årsaken til at firmaet var så seint ute med sitt innspill er usikkert, men det viktigste for plansjefen var at hun fant tid til dette og det resulterte i en god plan med forankring hos denne næringsaktøren.

Plansjefen som endringsagent er viktig gjennom hele planprosessen ettersom dette engasjementet for medvirkning fremstår som styrende fra første stund, noe som er helt i tråd med de retningslinjene som blir fremmet av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD, 2013). Det kan imidlertid diskuteres om plansjefen som endringsagent ikke er noe særegent for Hammerfest kommune. Da med tanke på at en plansjef bør ha en slik rolle uansett, som en pådriver for gode prosesser og ivaretagelse av lokaldemokratiet. Dog, det er ingen selvfølge at en plansjef skal ha en slik holdning til medvirkning. Planleggerens, også plansjefens, motiver, verdier og personlige erfaringer er avgjørende for om en planprosess er deliberativ og om den får et kommunikativt blikk (Tewdwr-Jones, 2002). Healey m.fl. (1999) sier det er viktig at initiativet til mobilisering overlever selv om en endringsagent forsvinner.

7.4.5 Muligheter og begrensninger

Som diskutert tidligere må kommunen gjøre en vurdering av hvilke medvirkningstiltak som skal gjennomføres. I henhold til mobiliseringskapasiteten må de også gjøre en vurdering av hva som er *ønskelig* å gjennomføre og hva som er *mulig*. Da med tanke på hvilke *begrensninger* som foreligger i form av ressurser som økonomi, personell og tid. Det er i henhold til Klausen m.fl. (2013) sitt råd om å være bevisst på at medvirkning koster. Hva som er mulig å gjennomføre av medvirkningstiltak i Hammerfest hviler på de tilgjengelige ressursene, men også på hva som er *nødvendig* å gjøre. Da med tanke på hvem som blir berørt og hvem som er nødvendig å involvere for å få tilstrekkelig kunnskap og beslutningsgrunnlag. Gjennom analysen kommer det frem at det er *ønskelig* å gjennomføre andre medvirkningstiltak som barnetråkk, møte innbyggerne der de er og arbeide for et mer aktivt ungdomsråd, men:

”Ressurser er vel det største problemet hvis man skal drive aktivt med medvirkning utover kravene i loven.”³⁵

En av planleggerne trekker imidlertid frem at det er viktig å utnytte de ressursene man har på en mest mulig effektiv måte. Ordføreren mener også at det er små grep som skal til for å senke terskelen for å delta og dermed skape et større engasjement blant innbyggerne – hvis det er det som er *ønskelig* i en planprosess. På spørsmål om det er politisk vilje til å sette av mer ressurser til medvirkning svarte ordføreren:

”eh, ja, det tror jeg. (...) Jeg tror ikke det er de store pengene som skal til. Begynte vi å få et system på det, så, det vil jo også være rasjonelt i forhold til at man ikke får klager og krav om endringer i etterkant. Det er jo en utgift-inntekt ervervelse, ved at du slipper å gjøre ting på nytt fordi man ikke har vært flink nok. Jeg tror man skal tenke litt sånn,

³⁵ Intervju plansjef, 21.08.13

at jo bedre man har system jo mindre kostnader og utgifter og tidsressurser må man bruke for å gjøre om og gjøre det på nytt.”

Dette kan relateres til det gjentakende rådet for medvirkning om å ha et strategidokument for planmedvirkning (Klausen m.fl., 2013, NIBR og Rokkansenteret, 2013). Et strategidokument kan gi bedre forankring i politisk og administrativ ledelse. Flere av kommunene i Klausen m.fl. (2013) sitt forskningsprosjekt har opplevd at dette har gitt en mer systematisk tenkning rundt innbyggermedvirkning. Det gjør at involvering av innbyggere vurderes på alle politikkkfelt og i alle nivåer i kommunen. En slik strategi og forankring av medvirkning i kommunen, både administrativt og politisk, kan være en løsning for å sikre mer ressurser til praktisering av medvirkning og dermed kunne gjennomføre de ønskelige tiltakene. Dette er et forbedringspotensial som også Sandkjær Hanssen (2013a) fremhever ved at flere kommuner har hatt god erfaring med å utarbeide strategier, visjoner og mål for medvirkning.

7.4.6 Mobiliseringskapasitet – en oppsummering

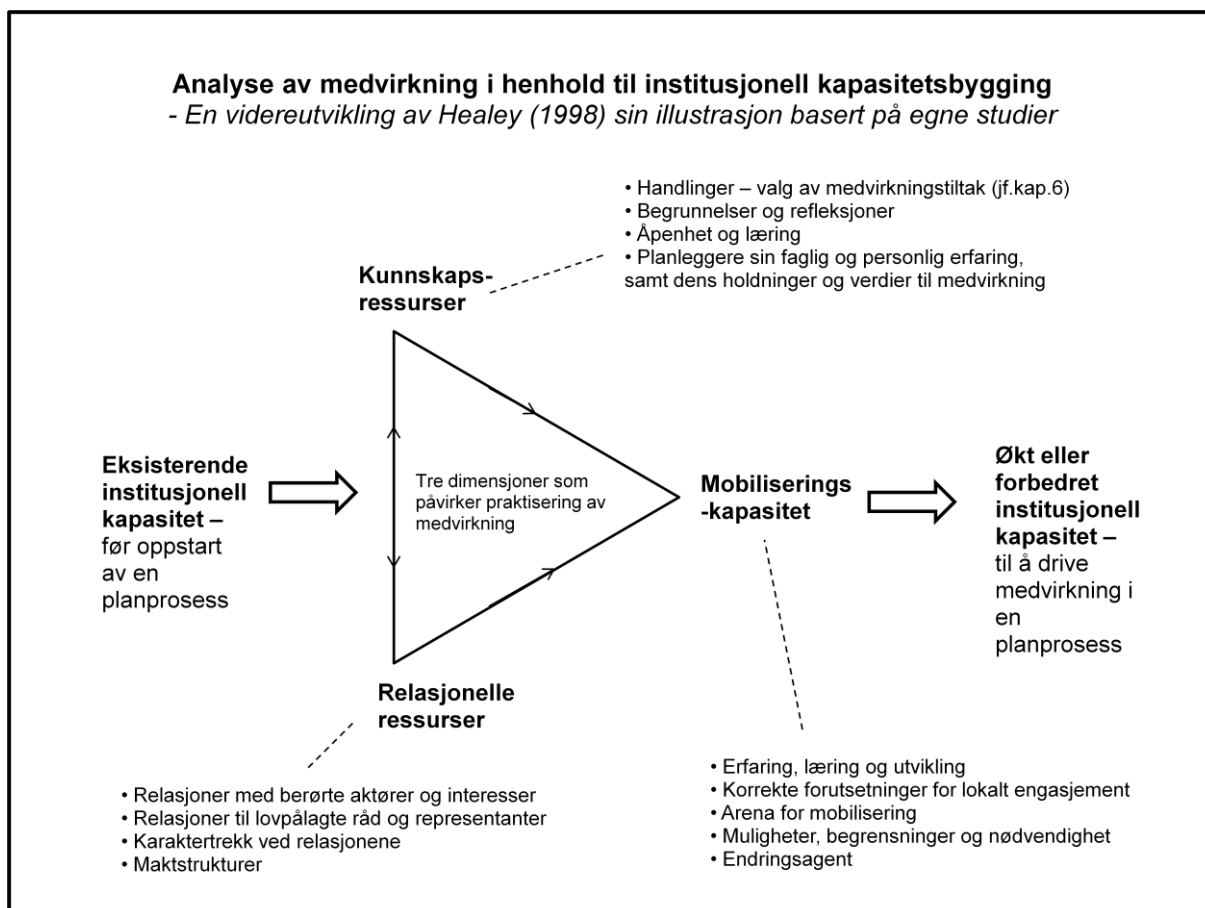
Mobiliseringskapasitet er her forstått som kommunens kapasitet til å mobilisere til innbyggerengasjement i planprosesser, å utøve medvirkning i praksis. Gjennomgangen av kunnskapsressursene og de relasjonelle ressursene viser at de henger sammen og virker inn på hverandre. Disse to ressursene er nødvendige for å skape varige samarbeid omkring planlegging, både internt og eksternt (Healey m.fl 1999), og de må settes i bevegelse gjennom aktiv mobilisering. Mobiliseringskapasiteten i Hammerfest kommune er påvirket av flere faktorer. Det er nødvendig med vurdering av hva som er ønskelig å gjennomføre, hva som er mulig å gjennomføre med tanke på begrensninger i form av ressurser, og hva som er nødvendig å gjennomføre av tiltak for å mobilisere til engasjement. Disse vurderingene må ses i sammenheng med de utfordringene som fremheves med tanke på å engasjere hammerfestingene i planprosesser. En viktig påvirkningsfaktor for hvordan planavdelingen mobiliserer til lokalt innbyggerengasjement i planprosesser, er plansjefen som endringsagent. Dette underbygger funnet om at medvirkning er personavhengig jamfør kunnskapsressursene til planleggerne.

7.5 Oppsummering: Er det et spørsmål om ressurser?

Denne analysen viser at medvirkning kan analyseres ved å se nærmere på hvilke kunnskapsressurser og relasjonelle ressurser som er til stede i en kommunes planavdeling, hvordan de virker inn på hverandre og blir satt ut i praksis gjennom kommunens mobiliseringskapasitet.

Planleggerne kunnskap og erfaring er viktig for å gjøre vurderinger av hvilke medvirkningstiltak som egner seg for en planprosess, samt til å organisere og iverksette de valgte tiltakene. Planleggerne evne til å skape og opprettholde relasjoner bidrar til å innhente kunnskap og skape et samarbeid omkring planprosessen, på ulike nivåer og ulike måter. Disse to ressursene virker inn på hverandre ved at det er nødvendig med erfaring og kunnskap for å skape relasjoner, og det er nødvendig med relasjoner for å tilføye planprosessen og planleggerne kunnskap. Disse to ressursene blir satt i bevegelse, eller ut i praksis, gjennom kommunens mobiliseringskapasitet som gir både muligheter og begrensninger med tanke på ressurser og nødvendighet. Samtidig som planleggerne erfaringer, bruk av arenaer og tilstedeværelse av endringsagenter spiller inn på hvordan medvirkning blir praktisert. Medvirkningstiltakene som er valgt i kommuneplanens arealdel 2010-2022 er et resultat av sammenkoblingen av kunnskapsressurser, relasjonelle ressurser og mobiliseringskapasitet.

De tre dimensjonene i Healey (1998) sin modell om institusjonell kapasitetsbygging er omfattende. Med det mener jeg at dimensjonene er så brede at mange faktorer og kriterier faller inn under disse. Jeg har derfor valgt å foreta en utbygging av denne modellen underveis i analysen der jeg har gitt de tre dimensjonene noen underkategorier som bygger på mine funn og går igjen i analysen. Bruken av disse underkategorier har ført til en mer konkret måte å analysere hvilke faktorer og dimensjoner som påvirker praktiseringen av medvirkning.



Figur 7.2: Videreutvikling av institusjonell kapasitet (Healey 1998), basert på egne studier (Hanssen 2014).

Denne modifiserte modellen understreker at en kommune eller en planavdeling har en eksisterende institusjonell kapasitet *før* oppstarten av en planprosess, som organisasjonskultur, politiske føringer, planleggerens formelle utdanning og erfaring fra andre planprosesser, slik som drøftet i teorikapitlet, side 26. Organiseringen og gjennomføringen av medvirkning i en planprosess er avhengig av den eksisterende institusjonelle kapasiteten og de ressursene som er tilgjengelig i akkurat den planprosessen. Da med tanke på hvilke planleggere som har ansvaret for planen, om det blir innhentet bistand til utarbeidelse av planen, hvilke plantype det er snakk om og hvilke aktører og interessenter det er nødvendig å skape relasjoner til for å ivareta både demokrati- og effektivitetsargumentet. Til slutt er gjennomføringen av dette avhengig av kommunens mobiliseringskapasitet, som også kan varierer fra plan til plan.

Sammenkoblingen av kunnskapsressurser, relasjonelle ressurser og mobiliseringskapasitet i en planprosess bidrar til at planavdelingen i Hammerfest får en økt eller forbedret kapasitet til å drive medvirkning. Erfaringer og ervervelser av kunnskap og forståelser for aktørers behov og interesser tar planleggerne med seg inn i neste planprosess. Altså er bygging av institusjonell kapasitet en evig runddans av en læringsprosess. Dette underbygger at

samarbeidende planlegging bidrar til å bygge opp en handlingskapasitet, enten i en organisasjon eller i et lokalsamfunn (Healey, 1998). Modellen om institusjonell kapasitetsbygging kan utbygges ytterligere og tilpasses andre kommuner med tanke på hvilke underkategorier som fremstår som påvirkende på kommunens praktisering av medvirkning

Denne analysen, der mitt datamateriale er analysert ved hjelp av blant annet Healey (1997, 1998), Healey m.fl (1999), Forester (1999) og Pløger (2004), har hjulpet til å bringe frem viktige argumenter og begrunnelser for medvirkning, som fremstår som mer avgjørende enn hvilke økonomiske ressurser som er tilgjengelig for å utøve medvirkning. Vel så viktig som hva som er ønskelig og mulig å gjennomføre, er hva som er *nødvendig* å gjøre. Analysen viser at bruken av medvirkningstiltak varierer mellom ulike planer og etter hva som er formålet med både planen og medvirkningen – altså hva som er *relevant*. Samtidig som det er viktig å skape og bruke medvirkningstiltak som *treffer* de aktuelle aktørene.

I det neste og avsluttende kapitlet skal jeg drøfte disse funnene i større grad og samle sammen trådene fra de to analysekapitlene.

Kapittel 8: Avslutning

8.1 Oppgavens fokus

Målet for denne oppgaven har vært å si noe om hvordan medvirkning *kan* praktiseres i en kommune med tanke på dagens krav til medvirkning. Jeg har ønsket å forstå hva som påvirker praktiseringen av medvirkning og hvordan dette kan være forankret i planlegging på kommunalt nivå. Jeg har hevdet at de institusjonelle dimensjonene er viktig for å forstå hvordan medvirkning praktiseres og hvorfor det gjøres på denne måten. Det har vist at medvirkning er avhengig av dens kontekst, både den institusjonelle konteksten og dens stedlige kontekst med tanke på utfordringer, konflikter, berørte aktører, omfang, formål etc. Samtidig viser dette arbeidet at det er vanskelig å gi et objektivt svar på om hva som er *god* medvirkning nettopp fordi medvirkning er kontekstavhengig. Jeg vil at denne oppgaven skal si noe om dette og være mitt bidrag til forskningen på medvirkning.

Denne oppgaven har hatt problemstillingen *Hvordan er prinsippet om medvirkning forankret i Hammerfest kommune sin planpraksis?* Jeg har koblet mitt datamateriale sammen med teoretiske perspektiver om medvirkning og institusjonell kapasitetsbygging, og utformet to forskningsspørsmål for å belyse problemstillingen. Det første forskningsspørsmålet undersøkte jeg i kapittel 6: *Hvordan gjør prinsippet om medvirkning seg gjeldende i utarbeidelsen av kommuneplanens arealdel?* Her ble medvirkningstrappen benyttet for å klassifisere medvirkningen i Hammerfest kommune sin planpraksis. Dette bidro til å danne et bilde av hvordan kommunen *har* praktisert medvirkning og er utgangspunktet for å få forståelse for Hammerfest sin modell for medvirkning. Det andre forskningsspørsmålet undersøkte jeg i kapittel 7: *Hvilke faktorer / dimensjoner virker inn på Hammerfest kommune sin praktisering av medvirkning?* Ved hjelp av teorien om institusjonell kapasitetsbygging fikk jeg her sett grundigere på hvilke institusjonelle dimensjoner som kan påvirke en kommunes praktisering av medvirkning, samt foretatt en utbygging av Healey (1998) sin illustrasjon av teorien. Denne delen av analysen ble gjort på bakgrunn av arealplanens prosessdokumenter, observasjoner og intervjuer om medvirkning generelt i kommunen. I det følgende skal jeg trekke sammen trådene fra de to analysekapitlene og koble disse opp mot problemstillingen.

8.2 Hammerfest sin "modell" for medvirkning

Gjennom denne analysen har jeg kommet frem til en forståelse for hvordan Hammerfest kommune praktiserer medvirkning. Det som kjennetegner kommunen sin praktisering og

ivaretagelse av prinsippet om medvirkning i planlegging er at planleggerne benytter et knippe tiltak som de kan og behersker. Disse tiltakene blir tilpasset hver plan med tanke på hva som er formålet med planen, hvem som blir berørt og hvem det er aktuelt å innhente kunnskap fra. Dette gjør at Hammerfest sin praktisering av medvirkning kan beskrives som fleksibel og kontekstsensitiv. Slik jeg ser det består Hammerfest sin modell for medvirkning av følgende tiltak:

- Aktivt informasjonsarbeid
- Møter med berørte aktører
- Arbeidsgrupper
- Folkemøter

Analysen viser at kommunen også benyttet seg av andre tiltak enn disse underveis i planprosessen med kommuneplanens arealdel, men det er disse fire tiltakene som fremkommer som de mest brukte tiltakene i Hammerfest kommune. Modellen for medvirkning blir altså tilpasset hver plan ved at det gjøres vurderinger om det er nødvendig for andre tiltak enn disse.

Jeg vil beskrive Hammerfestmodellen for medvirkning som en tradisjonell medvirkningsmodell. Dette med bakgrunn i at kommunen ikke har gjennomført noen former for digital medvirkning eller andre utradisjonelle medvirkningsformer. Medvirkningstiltak som debattforum på internett, idédugnad, ordførerbenk og charette er fraværende i kommuneplanens arealdel. Dette fraværet har nødvendigvis ikke noe å si på hvor vellykket en medvirkningsprosess er, ettersom medvirkningsprosesser må utformes og tilpasses den aktuelle planen. Det handlet om å benytte *relevante* medvirkningstiltak som *treffer* de aktuelle aktørene som kommunen mener er viktig å involvere i planprosessen. Det vil si at medvirkningstiltakene må være relevante i forhold til planens kontekst. Både dens *institusjonelle kontekst* med tanke på plantype og formål, og dens *omstendigheter* med tanke på stedet, utfordringer, konflikter, berørte aktører etc. I Hammerfest er arealknapphet den største utfordringen for den videre utviklingen av kommunen. Hammerfest har en vanskelig topografi med tanke på bratte fjell og sjø på alle kanter, samtidig som kommunen huser en arealkrevende næring – reindriften. Når det gjelder utarbeidelsen av kommuneplanens arealdel 2010-2022 må kommunen derfor tilpasse medvirkningstiltakene etter hvem som blir *berørt* av planen, slik som oppdrettsnæringen, beboere, turistnæringen og reindriftsnæringen, og hvem som er mest relevant å *involvere* i planprosessen med tanke på nødvendig faglig og

lokal kunnskap. I andre planer, slik som kommunedelplanen for Hammerfest og Rypefjord, kan det være andre næringsaktører, innbyggere og interessenter som er mer relevant å involvere.

For å utdype og nyansere analysen av medvirkning i Hammerfest kommune, har jeg koblet mine egne funn sammen med annet forskningsarbeid. Blant annet Klausen m.fl. (2013) og Wøhni (2007), der Wøhni (2007) har utarbeidet ti råd som skal bidra til bedre medvirkningsprosesser. Gjennom analysen har jeg henvist til noen av disse rådene ettersom det viser seg at Hammerfest kommune benytter seg av rådene, dog noe ubevisst. Det viktigste som fremkommer i denne analysen er at kommunen tilpasser medvirkningsopplegget til planen, at de vektlegger tidlig medvirkning, de arbeider for å skape åpenhet rundt prosessen, og er bevisst på at medvirkning både koster og forplikter. I likhet med Wøhni (2007) påpeker jeg viktigheten av at kommunen bør ha en kommunal strategi for medvirkning, ettersom det kan bidra til bedre forankring av medvirkning som prinsipp i hele organisasjonen, både på det politiske nivå og hos administrasjonen.

8.3 Dimensjoner og faktorer som påvirker praktisering av medvirkning

Når det gjelder den institusjonelle konteksten må kommunen også gjøre en vurdering av hva som er *mulig* i henhold til ressurser i form av økonomi, tid og personell. Analysens andre del viser at medvirkning er påvirket av tre institusjonelle dimensjoner – kunnskapsressurser, relasjonelle ressurser og mobiliseringskapasitet. Dette viser at bruken av medvirkningstiltak er avhengig av planleggenes kompetanse og erfaring omkring bruk av ulike medvirkningstiltak. Samtidig som deres evne til å skape relasjoner til berørte aktører og kunnskapsrike aktører er avgjørende for hvorvidt planleggerne får ervervet seg mer kunnskap som kan bidra til å skape et bedre beslutningsgrunnlag. Kommunens mobiliseringskapasitet er avgjørende for å skape et engasjement blant innbyggerne med tanke på hvilke medvirkningstiltak som iverksettes. Det er ikke nødvendigvis slik at medvirkningstiltak som idéverksted og charette skaper *mer* engasjement blant innbyggerne enn arbeidsgrupper og folkemøter hvis kommunen ikke har en plan for hva de skal benytte disse til. Dersom kommunen benytter ulike tiltak for å virke spennende og inkluderende uten å ha en plan for dette, kan det føre til *misforstått medvirkning*. Hvis kommuner ikke ser nytten av medvirkningstiltakene og gjennomfører de for syns skyld, misbruker kommunen innbyggernes og andre aktørers tid. Det vil ikke føre til økt engasjement i neste planprosess. Et viktig poeng er at *god* medvirkning ikke nødvendigvis samsvarer med *mange* ulike medvirkningstiltak. Det kan like godt dreie seg om *få* tiltak, men

som er *rettet* mot de mest berørte aktørene og de aktørene med den nødvendige kunnskapen for å skape en best mulig plan.

Når det gjelder planleggerens rolle i praktiseringen av medvirkning, viser denne analysen at medvirkning også er *personavhengig*. Det er planleggerne som organiserer og gjennomfører en planprosess, og beslutninger, tolkninger og avgjørelser som blir tatt er preget av deres faglige og personlige erfaringer (Forester, 1999, Tewdwr-Jones, 2002). Det er planleggerens motiver, verdier og personlige erfaringer som er avgjørende for om en planprosess blir preget av åpenhet, dialog, kunnskapsinnhenting, samarbeid og diskusjoner mellom ulike aktører. Analysen viser at planleggerne ønsker å vite mest mulig om en sak og verdsetter å ha dialog med berørte aktører og interessenter. Dette bidrar til å skape en bedre prosess og en best mulig plan. At plansjefen blir beskrevet som det jeg tolker som en endringsagent jamfør Healey m.fl (1999), underbygger at medvirkning er personavhengig. Plansjefen mener at medvirkning er viktig og etterstreber å ta med alle relevante innspill uansett tidspunkt.

På grunnlag av analysen og det gjentagende rådet om tidlig medvirkning (Wøhni, 2007. Sandkjær Hanssen, 2013. Klausen m.fl 2013), vil jeg gjøre en ytterligere påpekning om at *tidlig* medvirkning ikke nødvendigvis passer for alle involverte aktører. Hammerfest kommune legger opp til tidlig medvirkning i alle kommunale planer, som anbefalt i plan- og bygningsloven og dens tilhørende veiledere. Fordelen med medvirkning tidlig i planprosessen er at det er størst sjanse for at for eksempel innbyggernes innspill vil bli tatt hensyn til og dermed gir dette tidsrommet best mulighet for innflytelse i planarbeidet. Samtidig kan det være vanskelig å se hva konsekvensene av et planarbeid vil bli og hvordan dette vil påvirke for eksempel en næringsvirksomhet eller innbyggernes tilgang til et friområde.

”Det legges opp til at hovedvekten av medvirkningsopplegget gjennomføres før offentlig ettersyn. Positivt, men for samiske interesser kan ofte de endelige konsekvensene av tiltakene i planforslaget først vurderes etter at planen er ferdig utarbeidet for offentlig ettersyn.”

(Innspill fra Sametinget, 12.09.12)

Dette innspillet kom i forbindelse med varsel av oppstart av revisjon og høring av forslag til planprogram for kommunedelplanen for Hammerfest og Rypefjord. Det er et svar på poengteringen om at hovedvekten av medvirkningsopplegget skal gjennomføres før offentlig ettersyn (Hammerfest kommune, 2012). Dette innspillet er en viktig vekker for enhver som legger til rette for medvirkning. Det er ikke alle instanser og aktører som kan komme med konkrete innspill *før* planen er ferdig utarbeidet. Det må derfor tas høyde for at ikke alle relevante og viktige innspill kan komme tidlig i planprosessen. Plan- og bygningslovens og

dens veiledere kan altså ikke følges slavisk og det må gjøres tilpasninger i forhold til hvilke inngrep en plan vil gjøre.

8.4 Er prinsippet om medvirkning forsterket?

Underveis i denne oppgaven har jeg henvist til Sandkjær Hanssen (2013a) som snakker om at det er en ønsketekning at prinsippet om medvirkning er forsterket, ettersom loven gir få konkrete krav til gjennomføring av medvirkning. Dette har jeg knyttet til Hammerfest kommune og deres uttalelse om at de er gode på medvirkning, og at de ikke har gjennomført noen endringer som følge av den nye plan- og bygningsloven. De har alltid jobbet på den måten som dagens lov krever. Gjennomgangen av medvirkningsprosessen i kommuneplanens arealdel viser at selv om plan- og bygningsloven av 1985 lå til grunn for arbeidet har kommunen oppfylt dagens minimumskrav. Planprogram ble utarbeidet fordi det forelå krav om konsekvensutredning, og der krever Forskrift om konsekvensutredninger (2005) at det utarbeides planprogram som skal beskrive opplegget for informasjon og medvirkning. Kommune har også tatt med vurderinger av uttalelser og innspill i det endelige planforslaget, som er et av tiltakene som i følge Sandkjær Hanssen (2013) vil bidra til å styrke hensynet til åpne og gjennomsiktige beslutningsprosesser etter dagens plan- og bygningslov. Dette underbygger at medvirkning varierer fra kommune til kommune, og at loven ikke gir flere konkrete krav til gjennomføring av medvirkning ettersom kommunen allerede oppfylte de ved å følge plan- og bygningsloven av 1985 og selvfølgelig sin egen interesse for å arbeide med medvirkning.

8.5 Oppsummert: Relevant og treffsikker medvirkning

Gjennom forskningsspørsmålene i denne oppgaven kan jeg si at prinsippet om medvirkning er forankret i kommunen sin planpraksis gjennom en fleksibel, kontekstsensitiv og tradisjonell modell for medvirkning. Kommunen benytter seg hovedsakelig av fire medvirkningstiltak, men tilpasser medvirkningsmodellen etter plantype og omfang. Denne forankringen og praktiseringen av medvirkning er påvirket av tre institusjonelle dimensjoner, ettersom utøvelsen av medvirkning er avhengig av kommunens kunnskapsressurser, relasjonelle ressurser og kapasitet til å mobilisere. Samt den eksisterende institusjonelle kapasiteten. Disse dimensjonene kan også variere fra plan til plan, avhengig av hvem som er ansvarlig for planen, hvilke relasjoner som er nødvendige og den tilgjengelige kapasiteten for å mobilisere til innbyggerdeltakelse. Noe min egen modifiserte modell om institusjonell kapasitet er med på å underbygge og illustrere, ettersom den har tatt hensyn til hvilke faktorer som påvirker

Hammerfest kommune sin praktisering av medvirkning. Denne variasjonen mellom planer og medvirkningsbehov gjør at det ikke er et *objektivt* svar på hva som er *god* medvirkning, fordi det må ses i sammenheng med medvirkningens kontekst. På grunnlag av mitt datamateriale og ved bruken av de valgte teoretiske tilnærmingene, vil jeg påstå at Hammerfest kommune i dette tilfellet utøver medvirkning på en tilfredsstillende måte. Kommunen og dens planleggere involverer berørte aktører, innhenter nødvendig lokal- og fagkunnskap og sikrer det demokratiske aspektet i medvirkning gjennom denne involveringen, samt informerer allmennheten for å unngå overraskelser. Dette for å skape en best mulig plan som skal bidra til å utvikle Hammerfest i den ønskete retningen som er fastsatt i kommuneplanens samfunnsdel.

Dette viser at det kan være aktuelt å senke ambisjonene for medvirkning med tanke på omfang og antall medvirkningstiltak, og heller satse på at de medvirkningstiltakene som er *relevante* og *treffsikker* for den aktuelle planprosessen. Det er et godt planverktøy å ha en kontekstsensitiv medvirkningsmodell som både er pragmatisk og situasjonsavhengig. Planleggere lærer av egne erfaringer som de tar med seg inn i neste planprosess, noe som kan gjøre de i stand til å gjøre en enda bedre tilpassing av medvirkningstiltak med tanke på relevans og treffsikkerhet.

Litteraturliste

- AGGER, A. 2005. *Demokrati og deltagelse - et borgerperspektiv på kvarterløftet*. Ph.d.-avhandling. Hørsholm, Danmark: Statens Byggeforskningsinstitut
- AGGER, A. 2007. Kommunikativ planlægningssteori - nye idealer for borgernes rolle i planleggingen. I: JENSSEN, A., ANDERSEN, J., HANSEN, O. E. & NIELSEN, K. A. (red.). *Planlægning i teori og praksis - et tværfaglig perspektiv*. Fredriksberg: Roskilde Universitetsforlaget, s. 16.
- AGGER, A. & HOFFMANN, B. 2008. *Borgerne på banen. Håndbog til borgerdeltagelse i lokal byudvikling*. København: Velfærdsministeriet.
- ALVESSON, M. & SKÖLDBERG, K. 2009. *Reflexive Methodology: New Vistas for Qualitative Research*. London: Sage.
- ARNSTEIN, S. R. 1969. A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), s. 216-224.
- BLÅKA, S., TJERBO, T. & ZEINER, H. 2012. *Kommunal organisering 2012. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*: NIBR. Tilgjengelig: http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Rapporter/Rapporter_2012/2012-21.pdf [03.01.14].
- DAVIDOFF, P. 1965. Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31(4), s. 331-338.
- EIKELAND, S., KARLSTAD, S., NESS, C., NILSEN, T. & NILSSEN, I. B. 2009. *Dette er Snøhvit - Sluttrapport fra følgeforskningen av Snøhvitutbyggingen 2002-2008*. Alta: Norut.
- EVERETT, E. L. & FURSETH, I. 2012. *Masteroppgaven: hvordan begynne - og fullføre*. Oslo: Universitetsforlaget.
- FALLETH, E., SAGLIE, I.-L. & SANDKJÆR HANSSSEN, G. 2010a. Makt og medvirkning i urban reguleringsplanlegging. *Tidsskriftet Plan*, 42(01), s. 64-67.
- FALLETH, E., SAGLIE, I. L. & SANDKJÆR HANSSSEN, G. 2010b. Challenges to Democracy in Market-Oriented Urban Planning in Norway. *European Planning Studies*, 18(5), s. 737-753.
- FALLETH, E. & SANDKJÆR HANSSSEN, G. 2012. Medvirkning i planlegging. I: AARSÆTHER, N., FALLETH, E., NYSETH, T. & KRISTIANSSEN, R. (red.). *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap. Bærekraft. Demokrati*. Kristiansand: Cappelen Damhøyskoleforlaget.
- FARNER, A. 2008. *Verksted som verktøy: å planlegge og lede workshops*. Oslo: Kommuneforlaget.
- FINNMARKSANALYSER. 2012. *Stigende folketall i Finnmark siste tre år*. Alta: Norut. Tilgjengelig: http://finnmarksanalyser.norut.no/images/stories/befolkning/fa_befolkningsutvikling_280212.pdf [17.12.13].
- FISKAA, H. 2005. Past and future for public participation in Norwegian physical planning. *European Planning Studies*, 13(1), s. 157-174.

- FLYVBJERG, B. & RICHARDSON, T. 2002. Planning and Foucault: In Search of the Dark Side of Planning Theory. *I: ALLMENDINGER, P. & TEWDWR-JONES, M. (red.). Planning futures: New directions for planning theory.* London: Routledge, s. 44-63.
- FOLKEHELSEPLAN. 2012. *Folkehelseplan 2012-2016 Hammerfest kommune.* Hammerfest: Hammerfest kommune.
- FOLKEHELSEPROFIL. 2013. *Folkehelseprofil 2013 Hammerfest.* Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt, avdeling for helsestatistikk. Tilgjengelig: <http://khp.fhi.no/PDFVindu.aspx?Nr=2004&sp=1&PDFaar=2013> [19.05.14].
- FORESTER, J. 1989. Planning in the Face of Power. *I: FORESTER, J. (red.). Planning in the Face of Power.* Berkeley: University of California Press, s. 27-43.
- FORESTER, J. 1999. *The deliberative practitioner: encouraging participatory planning processes.* Cambridge, Mass.: MIT Press.
- FORESTER, J. 2009. *Dealing with differences: dramas of mediating public disputes.* Oxford, UK: Oxford University Press.
- FORSKRIFT OM KONSEKVENSENTREDNINGER 2005. Forskrift om konsekvensutredninger av 1.april 2005 nr.276. Tilgjengelig via Lovdata Pro.
- GUIRK, P. M. 2001. Situating communicative planning theory: context, power and knowledge. *Environment and Planning*, vol 33, s. 195-217.
- HAMMERFEST KOMMUNE. 2010. *Barn og unges representant i Hammerfest kommune.* Tilgjengelig: <http://www.hammerfest.kommune.no/barnas-representant.154525.no.html> [16.12.13].
- HAMMERFEST KOMMUNE. 2012. *Planprogram. Fastsatt 23.10.12.* Revisjon av kommunedelplan for Hammerfest og Rypefjord 2014-2025.
- HAMMERFEST KOMMUNE. 2013a. *Handlingsplan til strategisk næringsplan 2013-2015.*
- HAMMERFEST KOMMUNE. 2013b. *Planbeskrivelse ved offentlig ettersyn 29.10.13.* Revisjon av kommunedelplan for Hammerfest og Rypefjord 2014-2025.
- HAMMERFEST VGS. 2013. *Teknikk og industriell produksjon: Hammerfest videregående skole.* Tilgjengelig: http://www.hammerfest.vgs.no/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=34&Itemid=62 [16.12.13].
- HARRIS, N. 2002. Collaborative planning: From Theoretical Foundations to Practice forms. *I: ALLMENDINGER, P. & TEWDWR-JONES, M. (red.). Planning futures: new directions for planning theory.* London: Routledge, s. 21-43.
- HARRISON, P. 2002. A pragmatic Attitude to Planning. *I: ALLMENDINGER, P. & TEWDWR-JONES, M. (red.). Planning and Foucault: In Search of the Dark Side of Planning Theory.* London: Routledge, s. 157-171.
- HEALEY, P. 1997. *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- HEALEY, P. 1998. Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. *Environment and Planning*, 30, s. 1531-1546.
- HEALEY, P., DE MAGALHAES, C., MADANIPOUR, A. & PENDLEBURY, J. 1999. *Urban governance, institutional capacity and regenerating city centers.* Newcastle University: School of Architecture, Planning and Landscape.

- HENRIKSEN, T. & HERNES, H.-K. 2011. Snøhvit - eventyr i sameland? I: JENTOFT, S., NERGÅRD, J.-I. & RØVIK, K. A. (red.). *Hvor går Nord-Norge? Tidsbilder fra en landsdel i forandring*. Stamsund: Orkana akademisk, s. s. 189-201.
- HOLSEN, T. 2000. *Medvirkning som begrep i plan- og bygningsloven*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- INHABER, H. 1998. *Slaying the NIMBY dragon*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- INNES, J. E. & BOOHER, D. E. 2010. *Planning with complexity: an introduction to collaborative rationality for public policy*. London: Routledge.
- JACOBSEN, A. R. 1996. *Fra brent jord til Klondyke: historien om Findus i Hammerfest og norsk fiskeripolitikkens elendighet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- KARTVERKET, NORGE DIGITALT & NATURFAGSENTERET. *Kart i skolen*. Tilgjengelig: <http://www.kartiskolen.no/innhold/barnetrakk/> [25.04.14].
- KLAUSEN, J. E., ARNESEN, S., CHRISTENSEN, D. A., FOLKESTAD, B., HANSEN, G. S., WINSVOLD, M. & AARS, J. 2013. Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen. *NIBR-rapport*.
- KLEVEN, T. 2011. *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging: norsk kommuneplanlegging 1965-2005*. Trondheim: Tapir akademisk.
- KLO, A. & BYE, K. S. 2014. *Hammerfest er Norges beste på integrering*. Finnmark: NRK. Tilgjengelig: <http://www.nrk.no/nordnytt/hammerfest-far-bosetningsprisen-1.11706601> [09.05.14].
- KRD. 2013. *Veileder: Medvirkning i planlegging, utkast*. : Kommunal- og regionaldepartementet. Tilgjengelig: Lastet ned fra regjeringen.no. Ikke tilgjengelig per dags dato. [03.01.14].
- KVALE, S., BRINKMANN, S., ANDERSSON, T. M. & RYGGE, J. F. 2009. *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- LESJØ, J. H. 2000. "Folk har det pinadø for godt!" Om deltakelsesproblemer i partilag og lokalpolitikk. I: OFFERDAL, A. & AARS, J. (red.). *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer*. . Oslo: Kommuneforlaget.
- LINDBLOM, C. E. 1959. The science of "muddling through". *Public administration review*, s. 79-88.
- LYNGGARD, K. 2010. Dokumentanalyse. I: BRINKMANN, S. & TANGGAARD, L. (red.). *Kvalitative metoder. En grundbog*. Copenhagen: Hans Reitzels Forlag, s. 14.
- MD. 2009. *Veileder: Planlegging etter plan- og bygningsloven*. Miljøverndepartementet. Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/veiledninger/2009/planlegging-plan-bygningsloven.html?id=570991> [01.10.13].
- MOEN OUFF, S. 2008. *Og bakom synger skogene - skogbruk, miljøvern og friluftsliv i Levende Skog. En undersøkelse av suksessfaktorene i governanceprosessen Levende Skog, med bruk av Patsy Healeys modell for institusjonell kapasitetsbygging*. . Arbeidsrapport 217. Høgskulen i Volda.
- MÄNTYSALO, R. Approaches to participation in urban planning theories. I: *Workshop in Florence, 2004*: Citeseer, s. 05.

- NIBR & ROKKANSENTERET, U. 2013. *Idéhefte: Hvordan involvere innbyggerne: Kommunesektorens organisasjon*. Tilgjengelig: www.ks.no/PageFiles/29964/Ideheftet.pdf [05.01.14].
- NORWAY SEAFOODS. 2014. *Norway Seafood investerer i vekst i Nord-Norge*. Tilgjengelig: <http://otc.nfmf.no/public/news/14200.pdf> [26.04.14].
- NRK. 2011. *Valg 2011. Landsoversyn*. Tilgjengelig: <http://nrk.no/valg2011/valgresultat/> [16.12.13].
- PAULGAARD, G. 1997. Feltarbeid i egen kultur: innenfra, utefra eller begge deler? I: FOSSÅSKARET, E., FUGLESTAD, O. L. & AASE, T. H. (red.). *Metodisk feltarbeid : produksjon og tolkning av kvalitative data*. Oslo: Universitetsforlaget, s. s. 70-93.
- PBL. 2008. *Plan- og bygningsloven av 27.juni 2008 nr.71*. Tilgjengelig: <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=pbl> [27.04.14].
- PLBL 1985. *Plan- og bygningsloven av 14.juni 1985 nr.77*. Tilgjengelig via Lovdata Pro.
- PLØGER, J. 2004. Strife: urban planning and agonism. *Planning Theory*, 3(1), s. 71-92.
- PROBARENTS. 2012. *Petroleumsfylke Hammerfest våren 2012*. Hammerfest: Hammerfest kommune. Tilgjengelig: <http://www.hammerfest.kommune.no/petroleumsfylke-hammerfest-vaaren-2012.5072618-190591.html> [28.02.14].
- RØHME, A. 2013. *Medvirkning i kommunal planlegging: en studie av Orkdal 2040*. Masteroppgave, Institutt for landskapsplanlegging.: Universitetet for miljø- og biovitenskap.
- SAGER, T. 1991. *Planlegging med samfunnspektiv: analysemetode*. Trondheim: Tapir.
- SANDKJÆR HANSEN, G. 2013a. Medvirkning – med virkning? *Tidsskriftet Plan*, 45(03), s. 18-23.
- SANDKJÆR HANSEN, G. 2013b. Negotiating Urban Space. Challenges of Legitimacy in Market-Oriented Urban Planning. *Doktoravhandling*.
- SCHIEFLOE, P. M. 2003. *Mennesker og samfunn: innføring i sosiologisk forståelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- SCHMIDT, L., GUTTU, J. & KNUDTZON, L. 2011. Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune. *NIBR-rapport*, 2011(1).
- SSB. 2012. *Tabell: 09429: Personer 16 år og over, etter kjønn og utdanningsnivå. Absolutte tall og prosent (K)*. Statistisk sentralbyrå,. Tilgjengelig: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=utniv&CMSSubjectArea=utdanning> [16.12.13].
- SSB. 2013a. *Tabell: 06913: Folkemengde 1. januar og endringer i kalenderåret (K)*. Statistisk sentralbyrå,. Tilgjengelig: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/Define.asp?subjectcode=02&ProductId=&MainTable=Folkemengd1951&SubTable=Kommunl&PLanguage=0&nvl=&Qid=2007799&gruppe1=Hele&gruppe2=Hele&aggreg1=NO&VS1=Kommuner1951&VS2=&mt=0&KortNavnWeb=&CMSSubjectArea=&StatVariant=> [12.13.13].
- SSB. 2013b. *Tabell: 07110: Innvandrere, etter landbakgrunn (verdensdel) og kjønn (K)*. Statistisk sentralbyrå,. Tilgjengelig: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=innvbf&CMSSubjectArea=befolkning> [13.12.13].

- SSB. 2013c. *Tabell: 07459: Folkemengde, etter kjønn og ettårig alder. 1. januar (K)*. Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveselections.asp> [22.05.14].
- SØRENSEN, E. 2003. Netværksdemokrati i byen. *Kommunal økonomi och politik*, 7(1), s. 7-24.
- TEWDWR-JONES, M. 2002. Personal Dynamics, Distingtive Frames and Communicative planning. I: ALLMENDINGER, P. & TEWDWR-JONES, M. (red.). *Planning futures: New directions for planning theory*. London and New York: Routledge, s. 65-92.
- THAGAARD, T. 2009. *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforl.
- WØHNI, A. 2007. Virker medvirkning virkelig? *Evaluering av planmedvirkning i storbyene*, Asplan Viak, s. 73.

Vedlegg 1: Forespørsel om deltakelse i masteroppgaveprosjekt

“En studie av medvirkning i praksis”

Dette er en forespørsel om deltakelse i masteroppgavesprosjektet ”En studie av medvirkning i praksis” hvor Hammerfest kommune sin praktisering av medvirkning skal studeres.

Jeg vil med dette be om ditt samtykke til å delta i prosjektet, og vil i den forbindelse gi deg litt informasjon om hva prosjektet og din eventuelle deltakelse går ut på. Deltakelse i forskningsprosjektet er frivillig, og du kan når som helst velge å trekke deg uten å måtte gi noen begrunnelse for dette.

”En studie av medvirkning i praksis” er et samfunnsvitenskapelig basert mastergradsprosjekt som har som hensikt å undersøke hvordan medvirkning blir praktisert i en kommunal planprosess, hvordan dette fungerer i praksis og og hvordan dette påvirker planens sluttresultat. Prosjektet gjennomføres av mastergradsstudent Kathrine Hanssen som tar mastergrad i samfunnsplanlegging og kulturforståelse. En studieretning som er tilknyttet Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging ved Universitetet i Tromsø. Forventet sluttdato for prosjektet er 01.06.2014.

I forbindelse med prosjektet skal det høsten 2013 gjennomføres enkeltintervjuer med ansatte i Hammerfest kommune og innbyggere i Hammerfest som har vært berørt og/eller involvert i kommunes planarbeid de siste årene – med fokus på kommuneplanens arealdel og arbeidet med omkjøringsvegen. Dette intervjuet vil hovedsakelig dreie seg om kommunens arbeid med medvirkning og håndtering av uenigheter. I tillegg er det ønskelig å vite mer om ditt syn og holdninger til medvirkning. Intervjuet vil ta form av en samtale der jeg stiller noen forhåndsbestemte spørsmål, men der det også er mulighet for å ta opp andre tema som du som intervjuperson synes er relevante.

Intervjuene vil med din godkjennelse bli tatt opp på lydopptaker, og senere skrevet på data for å gjøre arbeidet med informasjonen enklere. Informasjon som fremkommer i intervjuene vil kunne bli brukt som empirisk grunnlag for vitenskapelig formidling i mastergradsoppgaven. Ingen direkte personopplysninger (navn, adresse) vil bli oppgitt i oppgaven hvis dette ikke er ønskelig. Ettersom kommunens navn ikke anonymiseres kan bruk av indirekte personopplysninger (yrke, alder osv) føre til at intervjupersonene kan identifiseres. Hvis personen intervjues på grunn av dens stilling (for eksempel ansatte i kommunen) kan det være nødvendig å fremheve personens stilling, men personnavn vil ikke være nødvendig.

Når forskningsprosjektet er avsluttet vil navnelister over intervjupersoner og lydopptak slettes, og intervjuutskriften vil bli kodet slik at indirekte personopplysninger ikke skal fremkomme. Dersom du etter å ha deltatt i intervju ønsker å trekke deg vil alle opplysninger om deg bli slettet, og informasjon som du har gitt under intervjuet vil ikke bli brukt i forskningsprosjektet.

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

Hvis du har spørsmål til prosjektet eller din deltakelse kan du ta kontakt med meg på understående adresse, telefon eller e-post.

Vennlig hilsen

Kathrine Hanssen

Telefon: 480 55 369

E-post: k.hanssen@hotmail.com (eventuelt: kha039@post.uit.no)

Samtykkeerklæring:

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

Signatur

Telefonnummer / e-post

Vedlegg 2: Intervjuguider

Intervjuguider med tematiske overskrifter og spørsmål var et viktig hjelpemiddel for å få samtalen i gang, sikre at alle de forhåndsbestemte temaene ble berørt og hjelpe meg som intervjuer til å huske på de viktigste spørsmålene. Intervjuguidene ble ikke fulgt nøyaktig.

Intervjuguide for plan- og utviklingssjef

1. Grunnleggende om planarbeidet og medvirkning

-Det er laget en rapport med navnet ”Virker medvirkning virkelig?” – *syns du medvirkning ”virker”?*

- Bli medvirkning og deltakelse fra innbyggere brukt for å styrke beslutningsgrunnlaget og kommunale planer? (...eller er det bare noe som er lovpålagt?)

- Hvordan kartlegges og involveres berørte aktører og interessenter?

- Hva menes med medvirkning og dialog på tradisjonelt og digitalt vis? – hva slags aktiviteter?

- Har kommunen utformet / skapt noen nye former for medvirkning og dialog?

2. Kommuneplanens arealplan

- Hvordan var tilbakemeldingen på at arbeidet ble organisert i arbeidsgrupper?

- Bidro disse arbeidsgruppene til å oppfylle ønsket om å få en bred prosess rundt kommuneplanen?

- Hvordan ble befaringene i forbindelse med arbeidsgruppa for boliger og fritidsboliger gjennomført?

- Mange av småstedene på Seiland og Sørøya ble møtt med innsigelse/motstand fra reindrifta. Kunne dette vært unngått ved å involvere de i befaringene? Vet du hvorfor reindrifta ikke var involvert?

- Hvordan forberedelser gjør dere før folkemøtene?

- Kan du beskrive stemningen på folkemøtene?

-Hvordan fungerte medvirkningstiltaket om å la private grunneiere komme med innspill under hele prosessen?

- Planforumet i Vadsø: arbeider de andre kommunene på liknende måter med medvirkning?

3. Om konflikter og håndtering

-Hvordan ser du/dere på konflikter og uenigheter som oppstår i planarbeidet generelt?

- Hvordan arbeider dere med å forebygge konflikter med reindrifta, og hvordan løses disse?

- Er det andre konflikter eller uenigheter som er fremtredende i planleggingsarbeidet til Hammerfest kommune?

4. Innsigelsen

-Hvem var med på befaringen på Strømsnes i 2011?

- Hva kunne vært gjort annerledes med behandlingen av innsigelsen?

Intervjuguide for arealplanlegger

1.Bakgrunn

- Hvordan utdanning har du?
- Har du gjennom utdanningen arbeidet med medvirkning og praktisering av det?

2.Medvirkning

- Hvordan vil du beskrive ”utbyttet” av en medvirkningsprosess?
- Hva er de største utfordringene med medvirkning i Hammerfest?
- Hva vil du si er kriteriene for en vellykket medvirkningsprosess?
- Kan for stor enighet (konsensus) være en ulempe?

3.Årsak og holdning

- Det inntrykket jeg har er at kommunen er flink med medvirkning, hva tror du er årsaken(e) til dette?
 - Tenker du at noe kunne vært forbedret?
- Hvordan er holdningen til medvirkning på planavdelingen?

4.Konflikter

- Hva tenker du om uenigheter og konflikter som oppstår? Bidrar de med noe?
- Syns du det er viktig å synliggjøre konflikter? Hvorfor?
- Har du noen eksempler på konflikter som har oppstått mellom aktører som har deltatt i en planprosess? – Hvordan ble disse håndtert?
- Ser du noe forbedringspotensialet i måten uenigheter og konflikter blir håndtert på?

5.Innbyggernes engasjement

- Hvordan opplever du innbyggernes engasjement i planprosesser?
- Hvordan arbeides det med å involvere de som er mindre aktive i lokalsamfunnet?
- Har du opplevd at noen aktører har vært skuffet etter en planprosess med tanke på resultatet av deres deltakelse? Hva tror du skuffelsen skyldes?

6.Evaluering av medvirkning

- Hva syns du om folkemøtet og Åpen kontordag som ble arrangert i juni?
- Hvordan tilbakemeldinger fikk dere fra innbyggerne?
- Er det noen andre former for organisering av medvirkning du kunne tenke deg å gjøre?

Intervjuguide for plansjef

1.Diverse

- Hvordan er det interne samarbeidet mellom de ulike avdelingene i kommunen?
- Har jeg forstått det riktig at medvirkning ikke er tatt med som eget punkt i konkurransegrunnlagene? – Hvorfor er det slik?

2.Medvirkning

- Hvordan vil du beskrive ”utbyttet” av en medvirkningsprosess?
- Hva vil du si er kriteriene for en vellykket medvirkningsprosess?
- Hva er de største utfordringene med medvirkning i Hammerfest?

3.Årsak og holdning

- Slik jeg ser det så er kommunen flinke med medvirkning, hva tror du er årsaken(e) til dette?
- Hvordan er holdningen generelt til medvirkning?

4.Konflikter

- Hva tenker du om uenigheter og konflikter som oppstår? Bidrar de med noe?
- Syns du det er viktig å synliggjøre konflikter?
- Har du noen eksempler på konflikter som har oppstått mellom aktører som har deltatt i en planprosess? – Hvordan ble disse håndtert?
- Ser du noe forbedringspotensialet i måten uenigheter og konflikter blir håndtert?
- Er det noen konflikter som anses som ”uløselige” og må løses ved politisk eller juridisk makt?

5.Innbyggernes engasjement

- Hvordan opplever du innbyggernes engasjement i planprosesser?
- Hvordan arbeides det med å involvere de som er mindre aktive i lokalsamfunnet?
- Er det noen grupper det er vanskelig å involvere/nå ut til? I så fall, hvilke?
- Har du opplevd at noen aktører har vært skuffet etter en planprosess med tanke på resultatet av deres deltakelse? Hva tror du skuffelsen skyldes?

6. Plan- og bygningsloven

- Hvordan har den nye plan- og bygningsloven påvirket kommunen sitt arbeid?
- Har arbeidet med medvirkning endret seg etter den nye plan- og bygningsloven?
 - Hva slags endringer har skjedd? Er det blitt enklere, mer tidkrevende, utfordrende?
- Har du andre synspunkter, erfaringer eller liknende om det nye plan- og bygningslovsystemet?

Intervjuguide for barnas representant

1.Valg av representant

- Barnas representant sin historikk i Hammerfest
- Hvordan blir personen som skal være barnas representert valgt?
 - Hvilke kriterier vektlegges?
 - Hva er grunnen til at du er valgt som representant?
 - Går det an at barn velger sin egen representant? I så fall, hvordan kunne dette vært organisert?

2. Kommunens arbeid jf. plan- og bygningsloven

- Kan du fortelle litt om hvordan Hammerfest kommunen arbeider for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging.
- Hvordan legges det til rette for at de gruppene som ikke er i stand til å delta direkte får mulighet til å medvirke på en annen måte?
- Syns du dette gjøres på en tilfredsstillende måte i Hammerfest kommune?

3.Arbeidsmåte

- Hvordan arbeider du for å ivareta ansvaret om ”å se til at barn og unge gis anledning til å delta i planprosessen og til å bli hørt i plansaker som vedrører barn og unge”?

4.Barna selv

- Hva er det som avgjør hvilke saker barn skal være representert i?
 - Hvem har ansvar for å se til at barnas representant blir orientert om alle planer som kan ha betydning for barn og unges vilkår?
- Hvor mye får du snakket med barna i de enkelte sakene du representerer dem i?
 - Hvis ikke; Hvordan kan man være sikker på at du som Barnas representant faktisk legg frem barnas synspunkt?
- Er det tilstrekkelig at en voksen person snakker barnas sak?
- Hvordan metoder benyttes når du prater med barna?
- Hvordan deltar barna selv?
- Hvilke muligheter har barna til å fremme sine interesser?

5.Skolene

- Har du dialog med skolene om hvordan skolen og barn kan medvirke i planlegging? Hvordan er denne dialogen/dette samarbeidet?
- Har du noen gang vært på skoler for å informere om rollen og oppgaven til Barnas representant?

6.Forbedring

- Har du noen forslag/ideer om hvordan kommunen kan gjøre det lettere for barn og unge å komme frem med sine synspunkter og delta i planleggingen av sine omgivelser?

Intervjuguide for ordføreren

1.Hammerfest

- Med få ord, hvordan vil du beskrive Hammerfest som bosted?
- Kan du si kort om utviklingen av Hammerfest de siste 10 årene?
 - Hva er positivt og hva er negativt?

2.Medvirkning

- Hva tenker du når jeg sier ”medvirkning?”
- Kan du si noe om hvordan utviklingen har vært med tanke på å informere og involvere innbyggere i saker/prosjekter/planer som pågår i Hammerfest?
- Hva er den største utfordringen med å bedrive medvirkning?
- Når det gjelder barn & unge, eldre og funksjonshemmede, syns du de involveres på en tilstrekkelig måte i planleggingen av Hammerfest?
- Hvordan syns du disse organene fungerer:
 - Eldrerådet
 - Rådet for funksjonshemmede
 - Ungdomsrådet
 - Barnas representant?

3.Ungdomsrådet

- Hvordan er samarbeidet eller tilknytningen mellom ungdomsrådet og de folkevalgte organer?
 - Iht. kommuneplanens samfunnsdel skrives det at med tanke på at store utfordringer knyttes til framtiden er det spesielt viktig å få ungdom i tale – hva tenker du om dette?

4.Barnas representant og ressurser

- Jeg forstår det slik at det er ønskelig med mer ressurser til å drive med medvirkning, er det politisk vilje til det?
 - Hva syns du om at Barnas representant ikke har tid å snakke med barna i plansaker?

5.Engasjement

- Hvordan vil du beskrive innbyggernes samfunnsengasjement?
 - Hvem er de aktive? Eldre, unge?
 - Hvis lite engasjement eller en gruppering; hva tenker du om dette?
 - Er det områder det er større engasjement rundt enn andre?
- Hvordan kan kommunen arbeide for å engasjere flere innbyggere i nettopp formelle planprosesser?
- Det ser ut til at Redrum (Kafé, utested) er reddet fra nedleggelse, hva tenker du om det og måten det ble gjort på?

6."På kammerset"

- Har du opplevd / opplever du å bli kontaktet av personer som ønsker å påvirke en sak utenom de formelle prosessene?

- Hva syns du om denne påvirkningskanalen?

7.Sosiale medier

- Hva syns du om å bruke sosiale medier som informasjonskanal?

Vedlegg 3: Oppfølgingsspørsmål til planavdelingen

Disse spørsmålene ble sendt til planavdelingens ansatte, samt plan- og utviklingssjef desember 2013. Besvart via e-post.

- Hva legger du i begrepet ”medvirkning”?
- Hvordan bør medvirkning gjennomføres i praksis i kommunal planlegging? Varierer dette i ulike typer planer?
- Hvordan mener du at man bør utøve medvirkning?
- Hva skal til for å engasjere innbyggere i planprosesser?
- Når en ny planprosess skal startes opp, gjøres det analyser av hvorfor man ønsker deltakelse, hvem som bør involveres og når tid dette skal skje?
- Valg av medvirkningsmetode(r) – hvordan gjøres det? Er det forskjell fra prosess til prosess? Har metodene endret seg over tid?
- Hvilke medvirkningsmetode foretrekker du?

Vedlegg 4: Intervjuguide – andre aktører enn ansatte i kommunen

En intervjuguide som dannet utgangspunktet for intervju/samtaler med politikere, en innbyggerbasert forening, intervju med representanter for eldre og funksjonshemmede. Spørsmålene ble tilpasset hver enkelt, og guiden ble ikke fulgt nøyaktig jf. metodekapitlet.

1. Om planprosess

-Har du/dere deltatt i eller vært berørt av noen planprosesser?

-Hvilke planprosess har du deltatt i / vært berørt av / vært involvert i / medvirket i?

-Hvor fikk du informasjon om oppstart av planprosessen/prosjektet?

- Hva syns du om denne informasjonen?

-Hvorfor deltok du/dere?

-På hvordan måte deltok du/dere?

- Skriftlig
- Muntlig kontakt
- Folkemøte
- I arbeidsgrupper
- Andre måter

-Hva syns du/dere om denne måten å delta på?

-Føler du at innbyggerne / berørte aktører blir involvert / informert på et passende tidspunkt?

- For tidlig, for seint? I så fall, når burde du/dere vært involvert?

2. Engasjement

-Hva tenker du/dere om ditt/deres engasjement i lokalsamfunnet?

Når involverer du deg? (Når noe skal bygges i ditt nærområde? I overordnede planprosesser?)

3. Konflikter

-Var det noen tilfeller av sterke uenigheter i den eller de prosessene?

- Hvordan ble den / disse håndtert og forsøkt løst?

4. Om kommunens arbeid

-Hva syns du/dere om kommunens arbeid med planlegging og tilrettelegging for at innbyggere kan delta?

-Kunne noe vært gjort annerledes fra kommunen sin side? Eller fra de andre deltakerne?

-Har du/dere noen forslag til andre måter å arrangere medvirkning og deltakelse på?

5. Om lokalpolitikere

Er du/dere fornøyd med innsatsen til de folkevalgte politikerne?

Til slutt: Takk for at du/dere stilte opp og svarte på mine spørsmål. Minner deg/dere på at du/dere kan trekke deg/dere fra dette prosjektet hvis du/dere vil uten å oppgi noen grunn. Kan jeg kontakte deg/dere igjen på telefon/e-post hvis det er noe mer jeg lurer på?