

”SENK SKUTEN!”

BYUTVIKLING I LYS AV MAKT, RASJONALITET OG DEMOKRATI



HOVEDFAGSOPPGAVE AV
CATO JOHANSEN



INSTITUTT FOR GEOGRAFI
UNIVERSITETET I BERGEN
VÅREN 2003

FORORD

Nå er jeg endelig i havn med hovedfagsoppgaven! Jeg tok fatt på hovedfag i 1999, og full av pågangsmot var jeg fast bestemt på å fullføre innen 2001. Den gang ei... Det har vært til tider tungt, men også svært givende å skrive oppgaven. Man lærer mye faglig naturligvis, men i kanskje enda større grad er hovedfagsoppgaven en prosess hvor man lærer mye om seg selv og sine evner og grenser. Den frie stillingen man har som hovedfagsstudent stiller store krav til selvstendighet og selvdisiplin, men har også gitt meg muligheten til å inneha frivillige verv ved siden av. Det er ikke umulig at mitt engasjement utenom studiene har gått på bekostning av progresjonen i det faglige, men jeg har tilegnet meg en type erfaring og kunnskap gjennom dette arbeidet som studiet i seg selv ikke kunne gi. Sammen har hovedfaget og mine ikke-faglige aktiviteter i denne tiden gitt meg en ballast som forhåpentligvis vil komme både meg selv og andre til nytte i fremtiden.

Jeg kunne selvfølgelig ikke klare dette alene. Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min veileder ved Institutt for Geografi, Roger Bennett, for gode innspill og for tålmodigheten han har vist. Tålmodighet har også kjæresten min og foreldrene mine vist i stort monn, i tillegg til både moralsk og verdslig støtte i trange tider.

Til slutt vil jeg også takke alle informantene og andre samtalepartnere som gjorde denne oppgaven mulig, for tiden de var villige til å bruke på meg, samt de innspill og tanker de kunne dele med meg. En spesiell takk til Bodil Laastad ved kommunerevisjonen i Bergen som ga meg uvurderlig hjelp i innsamlingen av skriftlig materiale.

Oslo, 5. mai 2003

SAMMENDRAG

Målet med denne hovedoppgaven er å gjøre rede for den prosessen som utbyggingsprosjektet Skuten var, med fokus på de konflikter mellom ulike interesser som oppsto. Videre vil jeg forsøke å identifisere de former for samhandling som påvirket prosjektet og førte til at Skuten ble et prosjekt med høy konfliktstatus. Jeg vil også forsøke å påvise hvordan det kommunale planleggingssystemet forsterket eller begrenset disse samhandlingsformene.

Mitt teoretiske utgangspunkt for en slik undersøkelse har jeg samlet i kapittel 2. Teorien er delt i to hoveddeler, hvor den første tar for seg arealplanlegging i praksis, dens rammer og utvikling i etterkrigstiden. Særlig viktig for oppgavens utvikling er debatten rundt begrepet forhandlingsplanlegging og hvilke implikasjoner bruken av dette begrepet har for planleggingspraksisen i Norge. Den neste teoretiske delen tar for seg makt og handlingsteori, da disse er meget aktuelle begreper i en undersøkelse som denne. I all hovedsak fokuserer jeg her på hvordan aktører handler og velger strategier for å oppnå sine mål, og hvilke typer rasjonaliteter de kan handle ut fra. En slik praksisorientert diskusjon kobler jeg også opp til det demokratiske idealet med befolkningsmedvirkning og det Jürgen Habermas kaller ”den herredømmefrie samtale”.

I en oppgave hvor målene er å identifisere typer av samhandling er kvalitativ analyse den form for metodisk tilnærming som passer best. Jeg har valgt å bruke dokumentanalyse og intervjuer som primære metoder for innsamling av informasjon. Når jeg skulle gjøre denne informasjonen om til utgangspunkt for diskusjon, valgte jeg diskursanalyse som metode.

Resultatet blir en del hvor jeg fremstiller saken narrativt i form av ”milepæler” i den formelle saksbehandlingen. Her vil jeg vise hvordan Skutensaken som byggesak utviklet seg fra 1994, da prosjektet ble byggemeldt, til den ble endelig behandlet i det kommunale systemet i 1999. Prosjektet gjennomgikk store endringer mellom politisk godkjenning i 1994 og til prosjektet ble implementert i 1998, og disse endringene ble vedtatt administrativt av byråkrater ved Kommunalavdeling for Byutvikling i Bergen kommune uten særlig støtte i gjeldende retningslinjer for det aktuelle området. Dette fikk store konsekvenser i det representanter for beboere og politikere stilte spørsmål ved disse endringsvedtakene. Både utbygger og byråkrater ble forsøkt ansvarliggjort og straffet av politikerne, men uklare retningslinjer og

uheldig lovanvendelse førte til at diskusjonen om konsekvensene av Skutensaken ble lang og hard. Til slutt måtte politikerne kaste inn håndkleet og tillate ferdigstilling av prosjektets første byggetrinn. Derimot ble det andre byggetrinnet satt en stopper for, og beboerne i området fikk i stedet innregulert et grøntområde der prosjektet skulle bygges videre ut. Forholdet mellom politikere og byråkrater var dårlig gjennom hele prosessen, og administrasjonen ble pålagt å revidere sin delaktighet i saken.

I det neste analysekapittelet har jeg fokusert på denne prosessen og de motsetninger som oppsto der, og inndelt aktørene i grupperinger som handler etter ulike utgangspunkt og ulike mål. De fire aktørgruppene er utbyggere, beboere, politikere og byråkrater. Disse har skapt utgangspunktet for å dele Skutensaken inn i flere underdiskurser, som styres av de ulike mål som aktørene satte seg. Utbyggerne er de fremste forkjemperne for den juridisk-økonomiske diskursen, hvor handlinger baseres på juridiske regler og den økonomiske virkelighet. Beboerne er de fremste representanter for miljødiskursen, hvor det er områdets fysiske og sosiale kvalitet som forsøkes vernet. Sammen med politikerne baserer beboerne sine handlinger hovedsakelig på normative argumenter. Politikerne på sin side er like opptatt av sitt forhold til administrasjonen og ønsker å framheve det politiske systemets dominans over det byråkratiske, og dette danner grunnlaget for den politiske diskursen i saken. Den byråkratiske diskurs blir dermed en ”forsvarsdiskurs”, hvor byråkraterne blir tvunget til å forsvare sine handlinger, som baserer seg på tekniske og juridiske forhold. I utgangspunktet er det utbyggerne og byråkraterne som legger premissene for samhandling, og ”lykkes” dermed med å få gjennomført byggetrinn I i prosjektet. Jeg vil derimot påvise hvordan beboerne og politikerne skaper en ny arena for samhandling, hvor deres argumenter til slutt vinner og hvordan dette fører til at prosjektets andre byggetrinn blir skrinlagt.

Til slutt vil jeg oppsummere ved å se på hvilke konsekvenser planbyråkratisk praksis har hatt for aktørenes handlingsmuligheter i saken, særlig vil jeg fokusere på hvordan jeg mener begrepet forhandlingsplanlegging anvendes feil. Jeg vil forsøke å vise at aktørene har blitt plassert i ulike posisjoner som følge av denne praksisen, og hvilke konsekvenser dette har hatt for de konflikter og handlingsmønstre som oppsto. Til slutt problematiseres aktørenes bruk (eller forsøk på bruk) av makt i prosessen, uavhengig av aktørgruppetilhørighet, og hvordan dette kolliderer med det demokratiske idealet som er planleggingens uttalte overordnede mål.

INNHOLDSFORTEGNELSE

KAPITTEL 1: INNLEDNING	1
1.1 BAKGRUNN	1
1.2 VALG AV STUDIEOMRÅDE	2
1.3 PROBLEMSTILLINGER	3
1.4 OPPGAVENS STRUKTUR	5
KAPITTEL 2: PLANLEGGING, MAKT OG RASJONALITET – ET TEORETISK UTGANGSPUNKT	7
2.1 INNLEDNING	7
2.2 RAMMEBETINGELSER FOR AREALPLANLEGGING I BYER OG TETTSTEDER	7
2.3 SYSTEMER FOR STYRING OG SAMHANDLING	10
2.4 ENDREDE FORHOLD FOR POLITIKK OG PLANLEGGING	14
2.5 RASJONALITET OG MAKT – EN INNLEDNING	18
2.6 DEN KONTEKSTAVHENGIGE RASJONALITETEN	19
2.7 MAKT SOM SOSIAL HANDLING	21
2.8 MAKTENS ARENAER	23
2.9 RASJONALITETENS MAKT	26
2.10 OPPSUMMERING	26
KAPITTEL 3: METODISK TILNÆRMING	28
3.1 INNLEDNING	28
3.2 Å FINNE OG UTVIKLE INFORMASJON	29
3.3 SKREVNE KILDER OG DOKUMENTANALYSE	30
<u>3.3.1 KILDEGRANSKING OG TOLKING</u>	31
<u>3.3.2 NARRATIV ANALYSE</u>	34
3.4 INTERVJUER	34
<u>3.3.1 DET KVALITATIVE INTERVJUET</u>	35
<u>3.3.2 INTERVJUER OG FELTSAMTALER</u>	35
<u>3.3.4 INTERVJUSITUASJONEN</u>	36
3.5 FORFORSTÅElsen	38
3.6 TOLKING AV DATA - DISKURSANALYSE	39
<u>3.6.1 DISKURSENS OPPBYGGING</u>	40
<u>3.6.2 DISKURSENS MATERIALITET</u>	42
<u>3.6.3 UTGANGSPUNKTER FOR DISKURSANALYSE</u>	43
3.7 FORMIDLING AV RESULTATER	44
KAPITTEL 4: SKUTENSAKEN	46
4.1 BYGGEMELDINGEN	46
4.2 ENDRINGENE	47
4.3 REAKSJONER BLANT BEFOLKNINGEN OG MEDIAS BELYSNING AV SAKEN	49
4.4 ADMINISTRASJONENS REDEGJØRELSE AV FULLMAKTSVEDTAKENE	51
4.5 ET PRIVAT INITIATIV	51
4.6 BYGGESTANS	53
4.7 KLAGE FRA UTBYGGER	53

4.8 KOMMUNEADVOKATENS BETENKNING	54
4.9 FYLKESMANNENS AVGJØRELSE	57
4.10 BYGGHERRENS REAKSJON PÅ FYLKESMANNENS AVGJØRELSE	58
4.11 RESULTATET AV FORSØK PÅ FORHANDLINGER MED UTBYGGER	59
4.12 KOMMUNEREVISJONENS INNSPILL	60
4.13 RIKSANTIKVARENS UTTALELSE	61
4.14 BYGGHERRENS EGEN UTREDNING	62
4.15 UAVHENGIGE JURIDISKE UTTALELSER	64
4.16 KOMMUNEREVISJONENS ANBEFALING FOR VIDERE OPPFØLGING AV SAKEN	66
4.17 KAMPEN AVRUNDES	66
4.18 SKUTENSAKEN REVIDERES	67
<u>KAPITTEL 5: SLAGET OM SKUTEN – EN DISKURSIV TILNÆRMING</u>	<u>73</u>
5.1 INNLEDNING	73
5.2 UTBYGGERNE – DEN JURIDISK-ØKONOMISKE DISKURS	75
<u>5.2.1 UTBYGGERNES HANDLINGSRAMME</u>	75
<u>5.2.2 UTBYGGERNES STRATEGIER</u>	78
5.3 BEBOERE OG VERNEINTERESSER - MILJØDISKURSEN	81
<u>5.3.1 BEBOERNES HANDLINGSRAMME</u>	81
<u>5.3.2 BEBOERNES STRATEGIER</u>	84
5.4 HOVEDUTVALG BYUTVIKLING – DEN POLITISKE DISKURS	87
<u>5.4.1 POLITIKERNES HANDLINGSRAMME</u>	88
<u>5.4.2 POLITIKERNES STRATEGIER</u>	90
5.5 KOMMUNALAVDELING BYUTVIKLING – DEN BYRÅKRATISKE DISKURS	93
<u>5.5.2 BYRÅKRATENES STRATEGIER</u>	95
5.6 DE MEKTIGE OG DE AVMEKTIGE – HVEM ER HVA, OG NÅR?	99
<u>5.6.1 ”KAN NOEN FORTELLE OSS HVA VI HAR GJORT GALT?”</u>	100
<u>5.6.2 ETT SYSTEM – TO VERDENER</u>	101
<u>5.6.3 DEN MEKTIGE GRASROTA</u>	103
<u>KAPITTEL 6: HVEM STYRER SKUTEN? – EN DISKURSANALYTISK KONKLUSJON</u>	<u>105</u>
6.1 INNLEDNING	105
6.2 PLAN OG BYRÅKRATI SOM INSTITUSJON	106
6.3 MEDVIRKNING FOR DE UTVALGTE	108
6.4 POLITIKKENS POSISJON	109
6.5 SKUTEN PÅ GRUNN?	111
<u>LITTERATURLISTE OG KILDEHENVISNINGER</u>	<u>113</u>

KAPITTEL 1: INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Med bakgrunn i studieretning i Lokal og Regional Planlegging var det naturlig for meg å fortsette med dette temaet på hovedfaget. Det er byutviklingsaspektet ved dette fagområdet som også interesserer meg mest. Planlegging og byutvikling er et tema som er meget aktuelt i dag, både praktisk og teoretisk, i en tid hvor presset på byene bare ser ut til å øke og konkurransen om attraktive lokaliseringer er hard. Jeg opplevde planfaget som ganske normativt rettet, dette til tross for nedslående erfaringer om planers effekter. Hvordan er egentlig møtet mellom planleggingsteorien og virkeligheten? Har planleggerne og andre som jobber med byutvikling kontroll over prosessen, eller er det andre mekanismer og/eller aktører som styrer den?

I arealplanlegging og byutvikling ligger det mange utfordringer. Kampen om retten til arealer, og ikke minst retten til å være med på å bestemme et steds utvikling og å sette dagsorden, fører til at konflikter er uunngåelige. Særlig gjelder dette byene våre, hvor utbyggingsareal er en knapp ressurs. Dette forsterkes igjen av den uttalte målsettingen om å forhindre at bosetningen blir for spredt, noe som fører til miljøproblemer. Derfor er det bred politisk enighet om at videre utbygging i byer og mange tettsteder bør skje gjennom fortetting. Dette gjør ikke fordelingen av arealer til et utall forskjellige formål noe enklere. Vi trenger boliger, næringsarealer, parkeringsplasser, grønne lunger, friområder og samferdselsårer. Ikke bare er dette vidt forskjellige funksjoner, men de er også gjerne i konflikt med hverandre. Forkjemperne for de ulike formålene mener naturlig nok at deres initiativ er det viktigste for samfunnets beste. Noen slike aktører har suksess med å få sine tiltak gjennom, mens andre igjen opplever flere nederlag. I denne oppgaven håper jeg å kunne si mer om hvilke aktører som dominerer beslutningsprosesser i byggesaker. Er det de samme aktørene som går igjen, eller er det mer tilfeldig hvem som når fram med sine målsetninger?

Bergen er en by hvor sentrumsarealer er et meget knapt gode. Byen ligger klemt inne blant fjellene helt nede ved sjøen. Den har en lang og betydningsfull historie, noe som vises i bybildet. Dette er byen stolt av, og opptatt av å bevare. Noen områder har spesielt sterke

posisjoner i så måte, og et av dem er det indre av Sandviken og Skuteviken. Sandviken er en tradisjonsrik bydel med engasjerte beboere. Historisk sett var området en egen liten by med sjørelatert næring og industri, og med boliger tilknyttet dette. Sjøveien var den viktigste fartsåren, og folk bodde og arbeidet på samme sted. De hadde en funksjonsdeling som på den tiden var uproblematisk. I dag er Sandviken en bydel i Bergen, men fortsatt med varierte funksjoner innenfor et relativt lite område. Bydelsprosjektet (som i skrivende stund er i ferd med å resultere i en bydelsplan) har som formål å bevare det gamle miljøet, samtidig som det sprøytes inn nytt liv. Dette er det vanskelig å være uenige om. Derimot oppstår det ofte turbulens mellom ulike aktører når konkrete prosjekter skal settes ut i livet. Et av disse prosjektene var realiseringen av bygget som skulle komme til å hete ”Skuten”.

1.2 Valg av studieområde



Før jeg hadde klart for meg en problemstilling for min hovedoppgave, hadde jeg allerede utpekt et studieområde: Skuteviken i Indre Sandviken. Skuteviken ble etablert på 1600-tallet, og har i dag gammel og tradisjonell bebyggelse. Opprinnelig var Skuteviken atskilt fra Bergen, og det var her illeluktende og støyende industrier etablerte seg, i all hovedsak bökkere og slaktere. Skuteviken var også et av bare to steder i det nære Bergensområdet som hadde fjære hvor skip kunne kjølhales. Langs sjøen ligger bodene som historisk har huset forretninger tilknyttet sjøen. Også i dag huser bodene forretningsvirksomhet. Bak disse ligger boligene, i all hovedsak gamle, lave og tett bygde trehus. Slakter- og bøkerverkstedene er i dag enten revet eller bygget om til boliger. I dag blir sjøbodene og boligene skilt av en sterkt trafikkert vei, Sjøgaten. Åpne tomter er det praktisk talt ingen av. Byggeformen er utilitaristisk, og hver ledige flekk har blitt bebygget og tilpasset terrenget.

Allerede i 1998 merket jeg meg at det var store stridigheter rundt et prosjekt ved navn ”Skuten”. Dette var et byggeprosjekt som ble utført helt nede ved strandkanten i Skuteviken. Dette er et område som består av et særegent, gammelt sjøbodemiljø, og har en del verneverdige og fredete bygninger. Sommeren 1998 kunne man registrere en særdeles

opphetet debatt i avisene om dette prosjektet, og beboerne aksjonerte ved å henge opp seil på husveggene med teksten: ”Senk Skuten! Stopp byggetrinn II!”. Jeg ble interessert i å koble oppgaven min opp mot et maktperspektiv på den teoretiske siden, da dette syntes å være et begrep som var høyst aktuelt for denne type konflikter. Den sterke konkurransen om de attraktive arealene langs sjølinjen i Sandviken kan ha resultert i at kampen om disse har blitt et sentralt element i bydelsutviklingen. Selve det fysiske studieområdet er lite ettersom det begrenser seg til dette ene byggeprosjektet. Derimot kan dette fysiske uttrykket, byggeprosjektet ”Skuten”, ses i sammenheng med forhold i Skuteviken og Bergen for øvrig, og det kan ses i sammenheng med mer generaliserbare prosesser og samfunnsmessige strukturer.

1.3 Problemstillinger

For å forstå hvorfor Skutenprosjektet møtte problemer mener jeg at det må fokuseres på sosiale og politiske forhold. Problemstillingene i min oppgave vil derfor rette seg mot aktørhandlingene som preger prosessen rundt utviklingen av Skutenprosjektet, hva disse begrunnes med og hvilket mål aktørene har, og hva slags strategier som brukes for å nå de forskjellige målene, og hvem som lykkes eller mislykkes. Jeg ønsker også å sette søkelys på hvilke utfordringer dette innebærer for den kommunale planleggingspraksisen.

1) ”Hva er utgangspunktet for konflikten om Skuten, og hvordan har saken utviklet seg?”

Her vil jeg beskrive hva som er bakgrunnen for konflikten, noe som vil innebære en fullstendig saksutredning med oversikt over de viktigste hendelsene og de fremtredende aktørene. Noen teoretisk vinkling vil det ikke være i dette kapittelet, det skal kun danne bakgrunn for den videre analysen. Gjenfortellingen, eller narrativet, vil basere seg på de faktiske handlinger som har funnet sted, og knytte seg til ”milepæler” i prosessen.

2) Hvilken karakter har sosiale handlinger og relasjoner i prosessen, og hvordan kan de sies å ha hatt innvirkning på utviklingen av prosjektet?

Denne problemstillingen har sitt utspring i antagelsen om at ulike aktører har ulikt syn på prosjektet og prosessen bak dette, og dermed vil de også handle forskjellig. Hvilken rasjonalitet ligger bak de ulike handlingene? Med rasjonalitet mener jeg den virkelighetsoppfattelse aktørene innehar av hva som er riktig og galt og hvordan man bør

handle i forhold til dette, for å sette det på spissen. En slik rasjonalitet er gjerne formet av aktørens miljø og den kontekst som aktørens handlinger inngår i. Dette betyr at ulike utgangspunkt vil forme aktørens meninger og handlinger. For eksempel vil kanskje en utbyggers handlinger formes mer av rent økonomiske hensyn enn en beboer som ønsker et attraktivt nærmiljø. Med hvilke midler og strategier blir handlingene utført? For å få gjennomslag for sine synspunkt vil aktørene nødvendigvis finne måter å gjøre dette på. Aktørens utsagn må følges av konkret handling, med støtte i en eller annen form for ressurs. Et annet viktig spørsmål i denne sammenheng er hvorvidt makt dominerer problemløsningen i prosessen, i forhold til kommunikativ tilnærming til problemene. Med kommunikativ handling menes åpen og ”herredømmefri” kommunikasjon mellom aktørene hvor beslutninger tas etter at konsensus er oppnådd, slik Jürgen Habermas beskriver det. Vil det for eksempel være forskjell på ulike aktører i grad av maktbruk versus kommunikativ handling? Jeg ønsker å ta utgangspunkt i Michel Foucault sine tanker om analyse av det spesifikke, og av de faktiske handlinger som finner sted. En slik instrumentell tilnærming mener Habermas er lite nyttig dersom det ikke i tillegg presenteres et ”korrektiv” til disse handlingene, og ønsker dermed å lede oppmerksomheten til den kommunikative fornuften. Samtidig sier han også at det er samfunnsvitenskapens oppgave å identifisere og advare mot utviklingstendenser som representerer en pervertering av grunnleggende sosiale institusjoner. Jeg mener at en såkalt instrumentell tilnærming derfor allikevel blir nødvendig, og det er dette jeg ønsker å fokusere på gjennom denne problemstillingen.

3) *”Hvordan har det kommunale planleggingssystemet påvirket prosjektutviklingen?”*

Med min bakgrunn i lokal og regional planlegging er jeg naturlig nok spesielt opptatt av en av aktørgruppene i denne saken, nemlig de som utgjør planleggingssystemet i Bergen kommune (og muligens de på andre nivåer). Med denne problemstillingen tar jeg utgangspunkt i at planleggingssystemet er et resultat av ”det moderne ideal”, nemlig ideen om at samfunnsutviklingen kan styres ovenfra. Derimot har det lenge vært et alternativt syn på planlegging, nemlig det som fokuserer på planlegging som sosial læring og mobilisering, altså ”nedenfra-og-opp” (jf. John Friedmann). Uansett hvilke syn som dominerer i for eksempel Bergen kommune, vil denne aktørgruppen ha et ideal som de ønsker å styre etter. Men hvordan fungerer dette i praksis? Et interessant spørsmål vil være om dette idealet fungerer etter hensikten, eller om systemet fungerer bedre for enkelte på bekostning av andre. Har noen aktører lettere for å trenge gjennom systemet og få sine synspunkter gjennom? Hvilke

aspekter ved systemet er det i så tilfelle som forsterker/svekker aktørenes muligheter for påvirkning? Denne problemstillingen vil dermed også legge grunnlaget for en oppsummering av oppgaven. Samtidig vil jeg her komme inn på det Habermas kaller ”korrektiv” i forhold til den instrumentelle tilnærmingen som den forrige problemstillingen medfører. Jeg vil derimot ikke legge særlig stor vekt på dette korrektivet, og vil ikke hevde å kunne påvise hva aktørene i Skutensaken burde ha gjort eller bør gjøre i framtiden. Dette mener jeg er en problemstilling av normativ karakter, og bør vurderes av de impliserte aktører selv. Det er dessuten en omfattende oppgave å skulle komme med forslag til forbedringer av for eksempel den kommunale planleggingspraksisen, og dette vil ikke passe inn under rammene for denne hovedfagsoppgaven.

Disse problemstillingene krever etter min mening å bli diskutert gjennom handlingsorienterte teorier om makt, rasjonalitet og kommunikasjon generelt, og i forbindelse med planlegging og arealutvikling spesielt. I det påfølgende kapittel vil jeg utarbeide et slikt teoretisk rammeverk som kan være til hjelp for å belyse problemstillingene, og her vil man også kunne finne igjen de begreper jeg har benyttet ovenfor.

1.4 Oppgavens struktur

I det påfølgende kapittel vil jeg ta for meg aktuell teori innenfor det området jeg mener oppgaven vil berøre. Teorien vil bli delt inn i to hovedtemaer. Det første vil ta for seg de strukturelle betingelsene som arealplanlegging møter i form av aktørsammensetninger og endrede forhold for den type offentlig virksomhet som byplanlegging er. Jeg vil gå inn på uttalte rikspolitiske mål med fortetting og ulike formelle og uformelle systemer som forskjellige aktører er delt inn i, og som har betydning for hvordan disse samhandler. Dette gir grunnlaget for en diskusjon rundt de endrede forhold som arealplanleggingen har møtt i etterkrigstiden, og særlig etter at den nye Plan- og bygningsloven kom i 1987. Neste hovedtema vil gå nærmere inn på ulike former for sosial handling. Denne delen vil først diskutere ulike typer rasjonalitet, hva rasjonell handling er og hvilke typer som er mest anvendelig i min analyse av Skutensaken. Videre vil jeg diskutere makt som sosial handling, hvor jeg går nærmere inn på hva makt er og hvordan makt kan utøves. Til slutt i kapitlet settes fokuset på hvordan kommunikativ og rasjonell handling kan bli skadelidende i maktens kontekst.

Kapittel 3 vil ta for seg de metodiske utfordringer jeg møtte i mitt feltarbeid. Her vil jeg med støtte i metodelitteraturen beskrive hvilke typer metoder jeg valgte, og mine erfaringer med disse. I tillegg til feltmetode (innsamling av skriftlig materiale, intervjuer og feltsamtaler), vil jeg også gå inn på analysemetoder som tekstanalyse og diskursanalyse.

Kapittel 4 er en narrativ utredning av Skutensaken og besvarer den første problemstillingen. Her vil jeg begynne med byggemeldingen av prosjektet i 1994 og deretter ta for meg vedtak og andre milepæler i saken, og reaksjonene på disse blant deltakende aktører og andre. Disse er basert i all hovedsak på det skriftlige, innsamlede materialet jeg skaffet til veie under feltarbeidet. Dette materialet besto av saksdokumenter av ulike slag, korrespondanse og avisutklipp. Det vil bli satt strek for narrativet etter at det siste vedtaket i saken gjøres av Hovedutvalget for Byutvikling.

Kapittel 5 er en analyse av de diskurser som Skutensaken besto av, og forsøker å besvare problemstilling nummer to. Her tar jeg materialet slik det framkommer i det forrige kapitlet nærmere i øyesyn, og foretar en grundigere analyse av saken ut fra en diskursiv tilnærming. Jeg deler aktørene inn i fire hovedgrupper ut fra den type argumentasjoner de fører, og finner tegn på hvilke mål de har, hvilken type rasjonalitet de handler etter, og i hvilken grad de anvender makt i sin måloppnåelse. Kapitlet avsluttes med en oppsummering av disse funnene.

Kapittel 6 fungerer både som en besvarelse av den siste problemstillingen og som en oppsummering av og konklusjon på oppgaven. Her tar jeg utgangspunkt i hvordan den kommunale planleggingen i tilfellet Skuten skaper subjektposisjoner, altså hvilken stilling praksisen setter de andre aktørene i, og hvilken konsekvens dette har hatt for den samme praksisen. I større grad enn i de andre kapitlene vil denne delen kobles mot de teoretiske hovedlinjene som utgjør mitt utgangspunkt.

KAPITTEL 2: PLANLEGGING, MAKT OG RASJONALITET – ET TEORETISK UTGANGSPUNKT

2.1 Innledning

Formålet med dette kapittelet er å gjøre rede for teori som kan benyttes i en analyse av en byutviklingsprosess i et maktperspektiv. Jeg har to ulike innfallsvinkler på kapittelet. Først vil jeg forsøke meg på en deskriptiv tilnærming til forutsetningene for byutvikling i dag og hvilke aktørrelasjoner dette innebærer, med fokus på strukturelle faktorer som økonomi og organisasjon. Jeg vil ta opp de endringer i samfunnsplanlegging som man har kunnet observere i etterkrigstiden, og særlig vil jeg fokusere på begrepet forhandlingsplanlegging. Hva innebærer disse endringene for samhandling mellom ulike aktører? En planleggingsprosess er en sosial prosess, hvor ulike individer og grupper er viktige. Planlegging er en handling som blir drevet fremover av intensjonelle aktører. Det blir en kamp mellom interesser, en kamp som oppstår fordi ulike og (ofte) sterke individer, grupper og institusjoner har ulike ideer og prosjekter de vil gjennomføre ved hjelp av de samme begrensede ressursene, for eksempel arealer. Sentrale begreper i en konfliktstudie er *makt og rasjonalitet*. Dette fører til den andre innfallsvinkelen til teoridiskusjon som jeg mener vil være aktuell i denne sammenheng. Teorier om rasjonalitet vil være nødvendig å bruke for å belyse aktørenes motivasjoner, tankemønstre og strategier i konfliktsituasjoner. Hva menes egentlig med å være rasjonell? Teorier om makt bør brukes for å belyse de midlene aktørene bruker i sine strategier for innflytelse. Er makt noe man erverver, eller er det noe man utøver? Jeg vil i min oppgave fokusere på makt som sosial handling, men som har visse forutsetninger og begrensninger.

2.2 Rammebetingelser for arealplanlegging i byer og tettsteder

Utbygging og planlegging i byer skjer innenfor en kontekst som preges av politiske, sosiale, organisatoriske og økonomiske strukturer. I det følgende vil jeg først gjøre rede for den politikken som føres i landet i forbindelse med by- og tettstedsutvikling, og deretter de økonomiske rammene. Jeg vil også komme inn på rollefordelingen og relasjonene mellom ulike aktører som innblandes i byutviklingsprosesser, samt de organisatoriske rammene rundt dette.

I byer og tettsteder er det et uttalt nasjonalpolitisk, miljøpolitisk og lokalpolitisk mål at ny bebyggelse bør realiseres i form av fortetting (Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder 2001, Bjørnebo 1995). Fortettingsprosesser omfatter mange aktører både på offentlig og privat side, og der er et stort samordningsbehov. Oppdelt eiendomsstruktur, interessekonflikter, høy arealverdi og tunge investeringer i infrastruktur gjør disse prosjektene langt mer krevende å gjennomføre enn for eksempel feltutbygging i nye, ”jomfruelige” områder. ”Skuten” var nettopp et fortettingsprosjekt i et ømtålig område, og som berørte mange interesser. Eiendommene i området er relativt små, og er bebygde av til dels verneverdige og fredete bygninger som bærer en viktig kulturarv i Bergen.

For å få til en ”fortetting med kvalitet” møter man flere utfordringer, blant annet organisatoriske utfordringer og mål- og interessekonflikter. Kvaliteten ved arealutnyttelse reflekterer forhold som ikke kan måles i bolig- eller næringsareal, for eksempel estetikk, grøntarealer, tilgjengelighet, trafikk, miljø og lekearealer. I tillegg settes det ofte krav til bebyggelsens sammensetning med hensyn til andel bolig- og næringsareal. Dette kan ofte virke begrensende på utbyggers lønnsomhet, men kan samtidig skape betydelig verdi for omgivelsene. Viktige verktøy i denne forbindelse er ulike former for planer som bestemmer arealbruken.

Lønnsomheten vil vurderes ulikt avhengig av hvem som fatter beslutningene (Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder 2001). *Prosjektlønnsomhet* dreier seg om bedrifts- eller privatøkonomisk vurdering. Denne kan dokumenteres gjennom vanlig regnskap, og brukes om private utbygges og kommunens regnskapsmessige resultater av utbygging. *Kommunaløkonomisk lønnsomhet* dreier seg om at det offentlige må ta hensyn til prosjektlønnsomhet, men samtidig også en rekke andre kommunale virkninger, for eksempel investeringer i skole, veier, driftskostnader og virkninger for andre kommunale innbyggere. Slike samspilleffekter som ikke kommer til syne i regnskapene kalles gjerne *eksterne effekter* eller *eksternaliteter* (ibid.). Disse påvirker ikke prosjektlønnsomheten, men må medregnes i den kommunal- og samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Dersom kommunen unnlater å regne med disse i vurderingen av et prosjekt, kan det føre til sløsing av ressurser. Viktige faktorer som må tas hensyn til for at fortettingsprosjekter skal kunne gjennomføres er terskelinvesteringer og finansieringsproblemer. Ved å ta hensyn til disse kan det oppnås en balanse mellom utbyggingsvolum og kvalitet. Av og til kan det være nødvendig at det

offentlige går inn med støtte i slike prosjekter. Vernehensyn kan for eksempel være en ekstrakostnad i forbindelse med fortetting, og kan ifølge Miljøverndepartementet ikke forventes ivaretatt fullt ut av den enkelte grunneier eller utbygger.

Prosjektavgrensning og gjennomføringsprosesser kan gi betydelige utslag på lønnsomheten av et utbyggingsprosjekt. Her vil man ofte stå ovenfor organisatoriske, kompetansemessige og juridiske utfordringer. Dette betyr at dårlig kommunikasjon i selve prosessen, mangel på involvering av et bredt sett av fagområder og lovens/forvaltningens oppstyking av ansvar uten helhetlig tilnærming kan gi problemer for gjennomføring av et prosjekt. Fortetting krever oppmerksomhet rundt rollefordelingen mellom kommunen og de øvrige aktører. Det er viktig at beslutningstakere har oversikt over ulike interesser, samt en forståelse av ulike maktspill. Dette understrekes av Amdam og Veggeland (1998:86):

”Samfunnsplanlegging er en arena for interessekamp i samfunnet, mellom ulike styringssystemer, mellom nivåer, mellom grupper av aktører, spesielt knyttet til framtidig utvikling og forandring av samfunnet.”

Det tradisjonelle synet på planlegging slik det oppsto i gjenreisningssamfunnet har vært gjennom store forandringer, og i løpet av 80-tallet skjedde det ofte at private og offentlige særinteresser gjennomførte sine prosjekter ved å forsere vedtatte planer (Garnåsjordet 2000:31). I dag foregår planlegging i et samspill mellom offentlig og privat sektor, der private spiller en stor rolle i gjennomføringen (Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder 2001). Det er ønskelig at byutvikling og byfornyelse skjer i tre faser (Mo 1992:122): *Programfasen*, hvor overordnet byfornyelse bestemmes i form av et program i forbindelse med kommuneplanen (overordnet mål). Deretter følger *planfasen*, hvor det blir utformet og vedtatt reguleringsplaner og disposisjons/bebyggelsesplaner. Til slutt følger *gjennomføringsfasen*, hvor prosjekter utføres av private eller det offentlige. For at reguleringsplan og prosjekt skal samsvare best mulig, er det fordelaktig at de to siste fasene realiseres innenfor en relativ kort tidsramme. Dette er fordi forutsetningene for reguleringsplanen kan endre seg raskt. Erfaringer viser at det er behov for planavklaringer, infrastrukturbygging og eiendomsavklaringer, samt behov for at kommunen engasjerer seg sterkere også i gjennomføringen av et prosjekt. Ofte vil private utbyggere først utvikle prosjektkonseptet, så vil de fremme et planforslag (Skjefstad 2000:69). Dermed blir planen en form for avtale mellom utbygger og kommune. Gamle og nye reguleringsplaner blir ofte

endret under byggesaksbehandlingen, bl.a. gjennom dispensasjonsmuligheten, som benyttes flittig for å unngå en tidkrevende planendring.

”Bygg blir litt høyere, litt lengre og litt bredere enn de skulle være – litt større og litt styggere.”

Skjefstad (2000)

Ovenfor har jeg skissert opp rammebetingelser for planlegging, blant annet forutsetningen om ”samordning” innad i kommunen, mellom kommunen og den private utbygger og mellom ulike aktører i samfunnet for øvrig. Det ble også gitt som forutsetning at kommunen bør kjenne til de forskjellige interessene i samfunnet og den makt som forsøkes utøvet av aktører som framhever disse. Hvem er så disse aktørene, og hvordan kan de grupperes? Hvem er det som må samordnes, og hvordan står de i forhold til hverandre?

2.3 Systemer for styring og samhandling

Amdam og Veggeland (1998) stiller spørsmål ved hvem som har makt over samfunnsplanleggingen og samfunnsutviklingen, og deler ulike aktørers handlinger og forsøk på påvirkning inn i fire styringssystemer; demokrati, byråkrati, marked og organisasjoner. Aktører innenfor disse styringssystemene vil forsøke å realisere sine mål og verdier ut fra de rammebetingelser som systemene setter. I denne sammenheng kan man skille mellom to domener: det offentlige og det private. Det offentlige domineres av politiske og byråkratiske styringssystemer, men også private ”påvirkningsagenter”. Innenfor dette domenet ønsker man å ivareta kollektive og ”samfunnsbyggende” aktiviteter, hovedsakelig betyr dette offentlig regulering av det private domenet, rettighets- og behovsforvaltning samt offentlig tjenesteproduksjon. Det private domineres av markeds- og organisasjonsmessige styringssystemer, men også offentlige aktører som kommunale selskaper og i form av offentlige reguleringer av det private. Samfunnsplanlegging omfatter alle disse aktørene, men forutsettes å være basert i det offentlige domenet. De ulike systemene har sine idealer, som alltid vil bli pervertert. Begrepet pervertering blir her brukt om den måten idealet må ”justeres” i møtet med virkeligheten.

Det demokratiske styringssystemets ideal er at politikere tilpasser seg preferansene til den suverene velgeren, og dermed representere alle interesser. Som alle andre idealer kan virkeligheten se annerledes ut, i forskjellig grad. Systemet blir gjenstand for såkalt intern pervertering, et resultat av for eksempel deltakelsesbegrensing, lav deltakelse og ufullstendig

informasjon. Systemet kan også bli gjenstand for ytre pervertering, i form av at andre systemer (byråkratiet, markedet, organisasjonene) tilriver seg makt over de faktiske avgjørelsene, manglende konsensus mellom samfunnsaktører, handlingslammelse eller korrupsjon. Samfunnsplanlegging skal være et demokratisk verktøy, ved at planer blir vedtatt av politiske organer. I prinsippet skal derfor hver velger ha lik innflytelse på planene, vel og merke justert av det politiske flertallsprinsippet. Hvis flertallet skifter, bør man kunne forvente at planene skifter deretter. Men i realiteten er det grenser for demokratisk makt i et blandingssamfunn som består av flere styringssystemer. Et kommunestyre kan ikke diktere en privat bedrift, og sterke organisasjoner kan øve press på et kommunestyre som gjør at de kanskje må vedta noe på tvers av partiets velgere.

Det byråkratiske styringssystemet skal instrueres av overordnet autoritet, det vil si det demokratiske systemet. Byråkratene skal ha nødvendig ekspertise og tjene alle like godt. Det skal være en konkurranse mellom ulike avdelinger som fører til budsjettkoordinering. Brukerne av systemet skal kunne stole på likebehandling og forutsigbare handlinger fra byråkratenes side. Også dette systemet kan perverteres innenfra, for eksempel ved at det oppstår sterk selvstyring og enten sterk sentralisering eller sterk desentralisering uten koordinering. Ineffektivitet, mangel på informasjon, skjemavelde, risikoaversjon, partiskhet og korrupsjon er andre faktorer som påvirker systemets ideal i negativ retning. Utenfra kan systemet bli pervertert av korrupsjon og alliansebygging med andre aktører. Byråkratiet skal tradisjonelt opptre rasjonelt og analytisk, men blir ofte farget av politisk praksis.

Markedsstyringssystemet baserer seg på den suverene konsumentens initiativer, og på at produsenten tilpasser seg etterspørselen og maksimerer sin profitt. Koordinering av dette systemet skjer automatisk og desentralisert, og forutsetter eiendomsrett over produksjonsmidler, beskyttelse mot ekspropriasjon og frihet til å velge yrke, inngå kontrakter og etablere seg. Selv i det mest liberale samfunn vil også dette systemet perverteres innenfra, ved produsenters dannelse av karteller eller monopoler, manglende og ufullstendig informasjon hos konsumentene vedrørende beste priser, tilbud, handlingsvalg og konsekvenser av egne og andres valg. Systemet i seg selv kan heller ikke garantere fornuftig ressursutnyttelse, og derfor vil andre systemer gå inn og regulere markedet for å begrense skadevirkningene. Slik vil det offentlige forsøke å regulere markedet slik at skadevirkninger (som omsetting av skadelige produkter) blir begrenset og behov i befolkningen (konsumentene) blir dekket.

Disse foregående systemene kan fungere sammen og utfylle og kontrollere hverandre i et totalt *blandingsystem*. Slik kan indre pervertering unngås. En oppfatning er at det byråkratiske systemet kan forbedres gjennom konkurranse fra privat sektor og slik øke effektiviteten, bl.a. gjennom ombudsmannsordning og representasjon og deltakelse i forvaltningen fra politikere og organisasjoner. I byutviklingssammenheng er private reguleringsforslag et eksempel. Mange mener også at det demokratiske systemet vil ha godt av mer deltakelse fra byråkrati og marked. Denne diskusjonen ser man bl.a. igjen i kravet til mer effektivitet (dvs. raskere saksbehandling) hos planmyndighetene. Alt dette kan derimot også oppfattes som ytre pervertering, altså at det vil føre til mindre effektivitet. Jürgen Habermas uttrykker det på en annen måte. Han mener at demokratiet ikke kan bestå i et samfunn der individene ikke nyter privat autonomi i form av blant annet rettssikkerhet. På den annen side kan heller ikke den private autonomien ha noe fundament i et samfunn som ikke er styrt demokratisk (Eriksen/Weigård 1999:20). Slik er systemene avhengige av hverandre. Vårt velferdssamfunn er preget av blandingsøkonomi, blandingsadministrasjon og blandingspolitikk. Dette har dermed ført til at det har oppstått organisasjoner som ønsker å påvirke disse systemene, uten å være en definerbar del av noen av dem. Dette fører oss over til det siste styringssystemet.

Politikkpåvirkende blandingsorganisasjoner kan det siste styringssystemet kalles. Her vil systemets ”bestanddeler”, organisasjonene, søke å påvirke de andre systemene. Grunnlaget for organisering er meget bredt, og vi har i dag organisasjoner som omfatter alt fra jakt og fiske til arbeidsgiverorganisasjoner. Det som kjennetegner store politikkpåvirkende blandingsorganisasjoner er at de er permanente, de søker et høyt antall medlemmer fordi antall gir makt, de har egne byråkratiske støtteapparat og de er både en del av det politiske systemet ved at de ønsker å påvirke politikken og markedssystemet ved at de produserer for eksempel tjenester og dermed konkurrerer med det offentlige byråkratiet. Men det finnes også mindre og lettere identifiserbare politikkpåvirkende organisasjoner, nemlig mer eller mindre spontane og midlertidige aksjonsgrupper. I denne oppgaven vil vi finne at velforeninger danner løse koalisjoner med andre interessegrupper for å aksjonere og markere motstand mot Skutenprosjektet. Disse kobler seg mer direkte opp mot politikerne, og er en klarere del av det politiske systemet.

Styringssystemene har også en geografisk dimensjon, hvor det som skal ”styres” er spredt ut over det ganske land. Slik blir det politisk-administrative blandingsystemet her til lands delt inn i styringsnivåer; individnivået, kommunenivået, fylkesnivået og statsnivået. Dette er nivåer som også markedet og blandingsorganisasjonene må forholde seg til.

Individnivået, eller det underkommunale nivået, omfatter enkeltmennesker, organisasjoner som bedrifter og velferdslag samt sosiale enheter som grender. I noen kommuner operer man med lokale administrasjoner som skal fungere som et nivå mellom individet og kommunen (for eksempel en bydelsadministrasjon, slik man har i Bergen). På individnivået har man mulighet til å påvirke offentlig samfunnsplanlegging gjennom valg av politikere, direkte aksjoner og organisering i større enheter. I hvilken grad og med hvem man organiserer seg avhenger av på hvilket nivå man ønsker å påvirke.

Kommunenivået utgjør den største delen av den offentlige virksomheten, og den viktigste innfallsporten for lokal og regional planlegging. Gjennom dette nivået kommer den offentlige tjenesteproduksjonen nærmest brukerne (enkeltindivider, bedrifter og andre). Høy grad av eget ansvar og egen virksomhet fører til at man på kommunenivå har betydelig mulighet til påvirkning av samfunnsutviklingen.

Dette er de to nivåene som er mest aktuelle for denne oppgaven. Det finnes imidlertid to nivåer til, som også vil ha sitt å si i beslutningsprosessen. *Fylkesnivået* er et nivå mellom kommune og stat. Det består av et statlig styringssystem (fylkesmannen) som utfører kontrollopgaver og gir ulike tillatelser og et politisk-administrativt styringssystem (fylkeskommunen) som i all hovedsak har driftsansvar for fylkeskommunale funksjoner som videregående skoler og veier. I den senere tid har fylkeskommunen også vært sentral i regional næringsbygging og planlegging, og dette har hatt som konsekvens at enkelte politikkpåvirkende organisasjoner etablerer seg i forbindelse med fylkeskommunale næringsavdelinger. *Statsnivået* består av Stortinget, regjeringen og det tilhørende byråkratiet, men vi finner også her de nasjonale politikkpåvirkende organisasjonene, Høyesterett og riksmidlene. I denne oppgavens kontekst spiller for eksempel Riksantikvaren en rolle. De offentlige organene på dette nivået har i prinsippet et totalansvar for samfunnet, men muligheten til å gripe inn og styre utviklingen er varierende eksempelvis fra område til område, ut fra reelle maktforhold og ut fra ressurser. Det er også slik at organene på lavere nivåer har en ”positivt avgrenset makt”, det vil si at de har rett til å forsøke å styre utviklingen

på eget ansvar så lenge det ikke strider mot norsk lov og statlige pålegg. Det er altså grenser for statens virksomhet og det offentlige domenets virksomhet for øvrig, og hvor disse grensene skal gå er ofte gjenstand for konflikter. Samspillet mellom ulike systemer og ulike nivåer er høyst nødvendig, men altså ikke helt uproblematisk. Det er også nærliggende å tro at dette samspillet er i stadig forandring, både fra sak til sak og mer generelt i det norske samfunnet. Dette vil jeg se nærmere på i dette kapittelet.

2.4 Endrede forhold for politikk og planlegging

Foregående diskusjon om samspillende aktører fører oss til spørsmålet om hvordan dette samspillet fungerer. Byutvikling og arealforvaltning for øvrig anses i vårt samfunn å være et offentlig anliggende. Det er offentlige myndigheter som i siste instans skal godkjenne byggesaker og arealplaner. Slik vil mange aktører måtte forholde seg til det offentlige, og gjøre rede for sitt syn for beslutningstakere i det offentlige. Beslutningstakerne i offentlig sektor på sin side må derfor ta standpunkt til hvilken rolle de skal ”spille” i denne sammenheng. I planleggingsteori skiller man mellom de tilnæringsmåtene som fokuserer på planlegging som instrumentell handling og de som fokuserer på planlegging som kommunikativ handling. Planlegging som instrumentell handling henger sammen med det vestlige samfunnets forkjærlighet for teknisk rasjonalitet, en problemstilling som vil bli diskutert senere i dette kapittelet. I denne omgang vil jeg diskutere den retningen som har blitt kalt ”the communicative turn” i planleggingsteorien (Healey 1992).

Planlegging som kommunikativ handling kan deles i to retninger, i følge John Friedmann (1987); Sosial læring og mobiliserende planlegging. Sistnevnte framhever et ”nedenfra-og-opp” perspektiv, med vektlegging på radikal, langsiktig reform av systemet. I min sammenheng, hvor det offentlige apparatet spiller en sentral rolle og det er en klar prosjektavgrensing, er det etter min mening mer fruktbart å diskutere kommunikativ handling som sosial læring. I en situasjon hvor mange aktører har forskjellige mål, vil mobilisering mot felles mål gjennom opplæring og veiledning være viktig. Amdam og Veggeland (1998:150) mener dette kan oppnås ved å gå inn i ”gråsoner” hvor samhandlingsproblemene er tydelige. Disse gråsonene er:

- forholdet mellom politikk og administrasjon
- forholdet mellom sektorene og de politisk-administrative territoriene i samfunnet
- forholdet mellom organisasjoner og interessegrupper i samfunnet og samfunnet som helhet

- forholdet mellom organisasjoner for eksempel i arbeidslivet

Sentralt i dette perspektivet står organisasjonslæring, det å ”lære seg å lære”, og omfatter hele organisasjonen og samfunnet for øvrig. Amdam og Veggeland definerer en lærende organisasjon som en organisasjon som ”forholder seg aktivt til forstyrrende impulser, fra egne rekker og omverdenen, og som på grunnlag av disse impulsene endrer atferd”. I praksis betyr dette at organisasjons- og samfunnslæring betyr å skape arenaer for læring, skape forpliktende deltakelse, og ta i bruk tjenlige arbeidsformer (Amdam Veggeland, 1998:152). En slik arena er planarbeid. På denne arenaen er dialog og kommunikativ handling sentrale begreper (jf. John Friedmann, Jürgen Habermas, Patsy Healey m.fl.), og det eksisterer mange modeller i denne sammenheng, men disse er gjerne meget forenklete. Ved lærende planlegging går det et skille mellom de situasjoner hvor det er åpne, men fastlåste konflikter og der hvor det er konflikt men også åpen kommunikasjon. Dette er eksempler på hvordan teorier om planlegging blir til. Men det finnes også mer konkrete regler som ligger til grunn for norsk planpraksis, og som slik jeg ser det nok legger sterkere føringer for daglig planleggingspraksis. Konkrete lovregler og teoretisk planleggingsideologi vil nok ofte kollidere med hverandre i hverdagen.

Det er særlig tre lovverk som legger føringer for praktisk planlegging. Vi finner regler for partsinteresser i forvaltningsloven, og regler for innsyn i den offentlige beslutningsprosess finner vi i offentlighetsloven. Jon Naustdalslid (1991:238) sier at prinsippet i disse to lovene ligger i prinsippet om rettssikkerhet for den enkelte, og hvor offentligheten gis mulighet til å protestere på vedtak. Derimot er selve saksgangen beskyttet mot ”innblanding fra publikum”, den er ikke offentlig så lenge saken ikke er avgjort. Plan- og bygningsloven (PBL) fra 1987 har derimot et helt kapittel som vies medvirkning i selve prosessen, og representerte i følge Naustdalslid noe helt nytt i regelverket. De generelle reglene i offentlighetsloven om offentlighet og forvaltningslovens regler om partsinteresser blir i PBL utvidet kraftig, og planleggerne pålegges informasjonsplikt ikke bare i forhold til formelle parter, men også befolkningen generelt slik at disse lettere kan påvirke premissene for planleggingen. Det er altså hevet over enhver tvil hva som er intensjonen med PBL, men gjennomføringen blir opp til hvert enkelt organ å finne ut av, for det finnes ingen konkrete regler for hvordan denne informasjonsplikten skal utføres i PBL. Uansett tolkes dette ofte som en utviding av demokratiet i planleggingsprosessen, noe som for øvrig er diskutabelt. Naustdalslid (1999:240) mener det heller er et tegn på at det tradisjonelle synet på representativt demokrati er endret. Avstanden mellom folk og politikk og mellom politikk og administrasjon har økt

betraktelig på grunn av spesialisering, økt oppgavemengde, kommunesammenslåinger o.a. Dermed har det blitt sett på som nødvendig å inkludere befolkningen mer direkte i planleggingen. Slike kanaler har naturligvis eksistert lenge mellom planleggere og interesser, så slik kan man si at den åpningen av planleggingsprosessen mot publikum som Plan- og bygningsloven fra 1987 medfører kun er en formalisering av slike former for påvirkning.

Et effektivt virkemiddel i situasjoner som skapes av disse forutsetningene kan være såkalt forhandlingsplanlegging.

”Forhandlinger innebærer frivillige prosesser, definert som kommunikativ handling for konfliktløsning, der berørte parter i fellesskap prøver å finne fram til avtaler som alle parter er enige om og vil respektere i ettertid.”

Amdam/Veggeland (1998:163)

Byplansjefen i Oslo uttalte i 1999 at all deres planlegging var forhandlingsplanlegging (Garnåsjordet 2000:46). I sin artikkel viser også Garnåsjordet til at forhandlinger og avtaler i planleggingssituasjoner har blitt så vanlig at et offentlig utvalg foreslo å ha bestemmelser om dette i den reviderte Plan- og Bygningsloven. Oppfatningen av at de driver med forhandlingsplanlegging behøver derimot ikke være samsvarende med *idealbegrepet* forhandlingsplanlegging. I følge Garnåsjordet oppsto forhandlinger i planlegging som en reaksjon på det han kaller ”kortslutningen av planleggingsprosessen”, hvor prosessen går hurtigere, hopper over enkelte ledd, er vanskeligere å kontrollere og innebærer risiko. Et typisk eksempel på kortslutning er utbyggere som henvender seg direkte til politikere for å sikre sine prosjekter gjennom forhåndsavtaler og tidlig kontakt. Dette samsvarer med Naustdalslid (1999) sine betraktninger. Som et svar på dette ”nye” kravet om kortsiktig, resultatorientert planlegging ble det oppfattet som nødvendig å legitimere denne prosessen.

”Forhandlingsplanlegging er dermed oppstått som et nødvendig og konstruktivt mottrekk mot kortslutning av den tradisjonelle planleggingsprosessen.”

Garnåsjordet (2000)

En åpenbar reaksjon blant mange på dette er at forhandlingsplanlegging kan oppfattes som en udemokratisk prosess, en slags ”på gangen”-løsning mellom sterke politikere, administratorer og storkapital. Naustdalslid (1999:245) påpeker også at det kanskje vil være grupper som fra før av står sterkt i lokalsamfunnet som vil gjøre nytte av en mer åpen planleggingsprosess. Noen interessegrupper kan bli favorisert på bekostning av svake grupper. Det er ikke til å se

bort fra at tilnærmingen til forhandlingsplanlegging mange steder begrenser seg til forhandlinger mellom utbyggere og offentlige myndigheter (Jensen 2000:49). Garnåsjordet mener det er klart at reelle forhandlinger krever en viss symmetri i maktforhold (jf. kommunikativ handlingsteori), og at et plansystem kun basert på forhandlinger er lite aktuelt. Dersom slik forhandlingsplanlegging blir vanlig, er det en fare for at den blir institusjonalisert ved at det er de samme aktørene som går igjen. Prosessen kan dermed bli politisert, ved at aktørene like mye som å forhandle vil ønske å konservere maktforholdet. Her vil også rollefordelingen kunne oppfattes som uklar. Politikere og andre vil kunne få problemer med å forstå når planleggeren er fagmann og rådgiver, og når han er forhandler. Selve forhandlerrollens innhold diskuteres også. Garnåsjordet kommer frem til at forhandlerrollen nok krever en viss nøytralitet, men den krever også faglig innsikt. Han eller hun bør kunne oppfattes som en ”faglig venn”, som har partenes tillit. Naustdalslid (1999:246) konstaterer at planleggeren som representant for allmenninteresser som ikke kommer til orde i prosessen vil komme til å spille en politisk rolle som han eller hun formelt ikke skal ha. Men planleggeren kan ikke åpent akseptere og gi uttrykk for dette, fordi det kommer i konflikt med rollen som nøytral fagmenneske. Slik blir planleggeren satt i en maktposisjon som han eller hun ikke trenger å stå til ansvar for.

For å sikre demokratisk kontroll er det viktig å utvikle prosedyrer for forhandlingsplanlegging. Garnåsjordet skisserer noen aktiviteter som bør inngå i en slik planleggingsform. Det bør være etablert en *oversiktsplan*, som bør ha karakter av å være retningslinjer mer enn en detaljert plan. Den fremmes på vanlig måte etter Plan- og bygningsloven med politisk behandling, offentlig høring og politisk vedtak. Jensen (2000:54) refererer her til begreper som overordnede mål, arealbrukskart, planbestemmelser og retningslinjer. Man bør skape en arena hvor det spesifiseres hvilke interesser man vil legge vekt på, gjennom konsultasjoner med andre aktører. Dette er *programarbeidet*, og leder opp til forhandlingsprogrammet som er et politisk godkjent offentlig dokument. En *intensjonsavtale* inngås mellom det offentlige og private aktører, og har som mål å finne fram til den beste løsningen for alle parter. Den beskriver hovedintensjoner, og hvordan videre forhandlinger og planlegging skal foregå. Den kan videre inneholde tidsplan, mulige sanksjoner og løsningsforslag. *Planarbeidet* bør ikke binde seg til foreslåtte løsninger. Betydelig vekt på fremstilling og kommunikasjon er sentralt her. Det kan utarbeides flere *avtaler* mellom partene. Det kan for eksempel være en rammeavtale som blir fulgt opp med en utbyggingsavtale, og det kan være avtaler med berørte interesser utenfor prosjektet. Planer

og avtaler *godkjennes politisk* og legges ut til høring på vanlig måte etter Plan- og bygningsloven.

Som det viser seg ovenfor er forhandlingsplanlegging en omfattende form for planlegging, og det er antagelig et ideal som er vanskelig å leve opp til. Men dersom ingen av disse forutsetningene er tilstede, kan man vanskelig kalle prosessen for forhandlingsplanlegging. Det er ikke i planleggingsfasen man sparer tid, men i gjennomføringen. Garnåsjordet framhever at forhandlingsplanlegging stiller store krav til forholdet mellom planleggere og politikere. Planleggerne må på sin side være oppmerksom overfor politikernes synspunkter på foreslåtte løsninger, og være oppmerksomme på plutselige politiske skifter. De må også akseptere at de må gi ”politiske” råd, ut fra gjeldende verdisyn og programmer. Politikerne må på sin side være trygg på og ha tillit til fagfolkene for slik å kunne begrense seg til å utforme mandater og utøve kontroll.

2.5 Rasjonalitet og makt – en innledning

I den foregående diskusjonen har jeg forsøkt å redegjøre for rammene rundt den sosiale handling som jeg mener dominerer en planleggingsprosess. Selv om idealet i vårt samfunn er en demokratisk, kommunikativ planleggingsprosess med det kommunale planleggingssystem som bakteppe, blir virkeligheten gjerne en annen. Michel Foucault ser på romlig organisering som viktig i sosiale, økonomiske og politiske strategier (Flyvbjerg 1991a). Rom er sosialt konstruert, og mange sosiale rom kan eksistere innenfor det samme fysiske avgrensede rommet. Rom konstitueres på ulike måter av ulike mennesker gjennom maktkamp og interessekonflikter. Dette gjør at maktbegrepet er svært aktuelt i en planleggingskontekst. Når det gjelder makt er det to måter å tilnærme seg dette på, i følge Bent Flyvbjerg (1991a). De tradisjonelle teoriene om makt fokuserer på termer som besittelse, suverenitet og kontroll, det vil si at makt er noe man har og kan tilegne seg. Det er dette hele vår vestlige rettsstatstanke bygger på, og som er grunnlaget for opprettelsen av institusjoner som stat og lov. Derimot finnes en annen måte å tenke makt på, nemlig maktteorier med fokus på sosial handling som utøvelse, strategi og kamp.

Når vi skal diskutere makt som sosial handling er det viktig å vite noe om de rasjonaliteter som denne handlingen springer ut fra. Men hva innebærer det å være rasjonell? Er det mulig å handle rasjonelt i alle situasjoner, og er teknisk rasjonalitet den eneste formen for rasjonalitet? Jürgen Habermas opererer med kommunikativ rasjonalitet som den type rasjonalitet som best

tjener demokratiet og ”den herredømmefrie samtale” gjennom etablering av gjensidig forståelse og konsensus (Eriksen/Weigård 1999). Habermas har lite til overs for den foucaultianske, instrumentelle tilnærmingen til empirien dersom den ikke kombineres med et *korrektiv* (Eriksen/Weigård 1999:23). Men han er klar over at andre typer rasjonaliteter gjør seg gjeldende på de arenaer hvor han mener kommunikativ rasjonalitet bør være enerådende. En av de vanligste formene for rasjonalitet kaller Weber for formålsrasjonalitet (Eriksen/Weigård 1999:36). Denne typen rasjonalitet springer ut fra en aktørs forventninger om andre objekters eller individers atferd, og om de betingelsene dette gir for egen resultatorientert streben etter egne avveide mål. I det følgende vil jeg diskutere dette videre.

Bent Flyvbjerg (1991) utførte gjennom hele 80-tallet en studie av Aalborgs byfornyelsesprosjekt. Prosjektet slik det var ment å være skulle vise seg å bli en fiasko. Gjennom sitt forståelses- og praksisorienterte studie ønsket Flyvbjerg å fokusere på de grunnleggende mekanismer som lå bak prosjektforløpet og prosjektresultatet. Med utgangspunkt i fokus på rasjonalitets- og maktforhold spør han hvilke slike forhold som var formgivende for Aalborg-prosjektet. Som svar fremsetter han ti utsagn om makt og rasjonalitet. Flyvbjerg er opptatt av at makt ofte dominerer beslutninger, og at i et moderne demokrati må maktutøvelsen ”kamoufleres” slik at den framstår som legitim og rasjonell. Denne ”teknikken” kalles rasjonalisering. Flyvbjerg følger Michel Foucault sine ideer om vitenskaplige studier, og vegrer seg derfor for å kalle resultatet av studiet for teorier. De ti utsagnene er en oppsummering innenfor konteksten av Aalborgstudiet, og er derfor ikke ment å være generelle. Jeg har derimot valgt å bruke deler av utsagnene som utgangspunkt for en teoretisk diskusjon rundt makt og rasjonalitet.

2.6 Den kontekstavhengige rasjonaliteten

Rasjonalitet er kontekstavhengig, konteksten er ofte makt, og i kontekst av makt er grensen mellom rasjonalitet og rasjonalisering flytende. [...] Rasjonalisering framstilt som rasjonalitet er en hovedstrategi i maktens rasjonalitet.

Bent Flyvbjerg (1991b)

Disse setningene utgjør Flyvbjergs andre og tredje utsagn. Med disse mener han at det er en fin grense mellom rasjonalitet og rasjonalisering, og man bør skille mellom realrasjonalitet og formalrasjonalitet. I denne sammenheng betyr det å handle rasjonelt å handle ut fra nøytrale, objektive og umanipulerte kriterier. Utad kan man gi inntrykk av å være rasjonell, men dette

kan "skjule" bruk av makt og rasjonalisering. Å rasjonalisere vil derfor bety at man gir inntrykk av at ens handlinger springer ut fra objektive kriterier, mens de egentlig baserer seg på subjektive overbevisninger. Dette er ikke utypisk, og i mange tilfeller har aktøren en sterk tro på sin egen rasjonalisering. Han eller hun vurderer sine motiver som legitime og rasjonelle, som den eneste "riktige" løsningen. Rasjonalisering blir ikke ofte problematisert. For det første kan de være vanskelige å gjennomskue, og for det andre kan makten som ligger bak være så sterk at det er forgjeves å problematisere. Slik problematisering kan også føre til konfrontasjoner, og i mange tilfeller bør man unngå slike konfrontasjoner, da de kan destabilisere en beslutningsprosess.

Det er ikke vanskelig å enes om at sosial handling som oftest springer ut av en eller annen form for intensjon. Aktørene handler på en bestemt måte for å oppnå et mål. For å nå dette målet er det i vårt samfunn sett på som en nødvendighet at man opptrer rasjonelt. Dette viser seg ikke minst i planleggingen, som i vårt land har blitt tuftet på det synoptiske (eller teknisk-rasjonelle) ideal og det samlende gjenreisningsidealet etter 2. verdenskrig. Teori og praksis har vist at disse forutsetningene nesten aldri er tilstede (Jensen 2000:47). John Forester (1989) diskuterer rasjonalitet med utgangspunkt i de tradisjonelle (og snevre) forutsetningene for rasjonell beslutningstaking. Dette er "den fullverdige rasjonaliteten". Deretter setter han opp de forutsetninger virkelighetens beslutningstakere møter, som Simon og March har kalt "den begrensede rasjonaliteten".

Tabell 1 Begrenset rasjonalitet

Den fullverdige rasjonaliteten forutsetter:	Den "virkelige" rasjonalitetens begrensninger:
Et klart definert problem	Flertydige, dårlig definerte problemer
Full oversikt over alternative handlingsmåter	Ufullstendig oversikt over alternativer
Fullstendig informasjon	Utilstrekkelig informasjon
Fullstendig kunnskap om konsekvensene av hvert alternativ	Manglende kunnskap om konsekvensene av hvert alternativ
Full oversikt over andre aktørers verdier og preferanser	Ufullstendig oversikt over andre aktørers verdier og preferanser
Ubegrenset tilgang til tid, kompetanse og ressurser	Begrenset tid, ufullstendig kompetanse og begrensede ressurser

Den fullverdige rasjonaliteten, som er dypt forankret i vestlig tankegang, krever at beslutningstakeren optimerer. I virkeligheten må beslutningstakeren i stedet "satisfere", det

vil si at han eller hun må finne den best mulige løsningen via forenklete og generaliserende modeller, basert på tidligere erfaringer. Dette er en mer realistisk strategi enn om man for hver beslutning skulle forsøke den perfekte, fullstendig rasjonelle strategi. Men her ligger faren i at man kan bli altfor pragmatisk og bli blind for alternative løsninger. I stedet argumenterer Forester for at graden av rasjonalitetens begrensning varierer med situasjonens struktur (Forester 1989:54). Noen begrensninger er politisk strukturert, andre ikke. Noen er nødvendige og uunngåelige, andre er det ikke. Dette vil igjen føre til at valg av praktiske og rasjonelle strategier vil måtte variere med beslutningsprosessens kompleksitet og begrensninger. I følge Forester er det forskjellige begrensninger eller hindre for (fullverdig) rasjonell beslutningstaking. Selv deler han inn disse i kognitive, sosialt differensierte, pluralistiske og strukturelle begrensninger. Disse er i stigende grad komplekse situasjoner, og har konsekvenser for hvordan man forstår aktører, settinger, problemer, informasjon og tid. For hver av disse begrensningene finnes det også mulige praktiske strategier som kan hjelpe aktørene til å overkomme dem. Kunsten ligger altså i å velge riktig strategi i forhold til begrensningene man vil møte. En og samme strategi kan enten være praktisk eller rett og slett til skade for måloppnåelsen, alt etter forholdene. Å opptre rasjonelt vil altså være *å velge riktig strategi i forhold til de begrensninger man møter*. Andre betegnelser for dette er som jeg tidligere har vært inne på formålsrasjonalitet eller instrumentell rasjonalitet. Sagt med andre ord blir rasjonalitet et mål på hvor effektivt man kan tilpasse seg eller manipulere sine omgivelser for å realisere subjektive preferanser (Eriksen/Weigård 1999:12). Det er denne definisjonen av rasjonalitet jeg vil basere min vurdering av hvorvidt aktørene i Skutensaken handler rasjonelt eller ikke. Jeg legger denne type rasjonalitet til grunn fordi jeg i denne oppgaven fokuserer på analyse av sosial handling.

2.7 Makt som sosial handling

Makt definerer virkelighet. [...] Jo større makt, desto mindre saklighet.

Bent Flyvbjerg (1991b)

Den som har makt kan definere virkelighet, og trenger ikke beskjefte seg med å fremskaffe kunnskap om den ”virkelige” virkeligheten. Makten kan selv definere relevant kunnskap. Fravær av rasjonelle argumenter og dokumentasjon i en beslutningsprosess er et uttrykk for frihet til å definere virkeligheten. Omvendt er saklighet og dokumentasjon noen av de få

maktformer de minst innflytelsesrike rår over. Hva er det som gjør at aktørene kan utøve makt? Hvilke muligheter har de for å definere virkeligheten, slik Flyvbjerg påstår er mulig?

Fredrik Engelstad (1999) tar i bruk tre teoretikers definisjoner på makt som han mener til sammen utgjør det ”sterke” maktbegrepet.

* *Weber*: Makt er ett eller flere menneskers sjans til å sette igjennom sin egen vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand.

* *Dahl*: A har makt over B i den grad A kan få B til å gjøre noe som B ellers ikke ville gjort.

* *Foucault*: Maktutøvelse er en måte som visse handlinger påvirker andre handlinger på.

Disse definisjonene oppfatter makt som noe som er intensjonelt, relasjonelt og kausalt. Kombinasjonen av disse tre, som bare delvis overlapper hverandre, utgjør kjernebetydningen av det sterke maktbegrepet. I tillegg finnes det parvise kombinasjoner av de tre maktoppfattelsene. Den første er *handling med tilsiktet resultat*, som er uten et relasjonelt aspekt og derfor vanskelig kan ha noe med makt å gjøre. Den andre er *relasjonell handling uten resultat*, hvor sentrale begreper er maktesløshet, symbolsk resultat uten virkning og bekræftelse av makt. Denne kombinasjonen samsvarer med det Weber kaller *verdirasjonalitet*, som baserer seg på den ubetingede egenverdi av et bestemt atferdsmønster, uavhengig av resultatene dette medfører (Eriksen/Weigård 1999:36). Den siste parvise kombinasjonen er *relasjonelt resultat uten intensjon*. Her vil makt utøves selv om man ikke kan peke på en identifiserbar hensikt. Sosial handling fører til utføring av ikke-uttalte eller ikke-beviste hensikter. Denne hensikten vil man derimot oftest finne dersom man leter. Det sterke maktbegrepet er altså aktuelt i skjæringspunktet mellom alle de tre grunndefinisjonene. Å utøve ”sterk” makt vil da kunne sies å være en *relasjonell og intensjonell handling med tilsiktet resultat*.

Sosial handling er sentralt i forståelsen av det sterke maktbegrepet. For å beskrive maktforhold er det derimot ikke nok å beskrive handlinger, men også mulighetene for utøving av handlinger, maktens potensialitet (Engelstad 1999:26). Denne formen for makt kan kommuniseres åpent via symboler, trusler og lignende. Slik kommunikasjon er viktig fordi faktisk utøvelse av makten vil kunne ta for mye tid og ressurser, og utøving av makt kan også være risikabelt. Makten må være synlig selv om den ikke utøves. Derfor er det altså ikke nok å kunne beskrive handlinger, men man må også kjenne til handlinger som kunne ha skjedd.

Slik kunnskap om potensielle handlinger blir sjelden uttrykt, og kan karakteriseres som *taus kunnskap*. Denne tause kunnskapen har konsekvenser for beslutningsprosesser. I et maktforhold hvor begge parter er fullstendig klar over hvordan makten er fordelt og det foreligger visse omgangsregler, vil harde forhandlinger kunne foregå i en tilsynelatende vennlig atmosfære. Taus kunnskap kan også føre til pragmatiske beslutninger, for eksempel som når regjeringen kommer med forslag som den vet Stortinget vil godkjenne. Utenfra kan dette oppfattes som at Stortinget gjør det regjeringen gir dem beskjed om, mens situasjonen faktisk nærmest er den motsatte. Potensiell makt kan også utøves i form av negative handlinger og ikke-beslutninger. Sterke aktører kan begrense andre aktørers handlinger ved å blokkere informasjon, sette forbud, avskjære ressurstilførsel og trenere saker ved å trekke ut tiden eller late som om man er opptatt med andre ting. Handlinger kan også begrenses ved å skyve saker ut av dagsorden.

2.8 Maktens arenaer

”Maktrelasjoner er ikke statisk gitt, men produseres og reproduseres konstant.”

Bent Flyvbjerg (1991b)

Selv stabile maktrelasjoner er i konstant forandring og krever konstant pleie. Makt er som sagt i innledningen ikke nødvendigvis ikke noe man har, men noe man utøver. Man må hele tiden passe på at ens evne til å utøve makt er til stede. Denne evnen oppstår ikke av seg selv. Hvorvidt man selv utøver makt eller blir ”offer” for avmakt avhenger av sine egne og andres handlinger.

Ofte blir makt oppfattet som noe negativt, og noe som er skjevt fordelt. Men makt er også nødvendig og kan fungere produktivt. Fredrik Engelstad (1999) påpeker at det er slik samfunnet vårt er organisert. Vi har institusjoner og organisasjoner som utøver makt for at samfunnet skal fungere og for at borgerne skal kunne få de goder som de ønsker. Derimot er det behov for maktbalanser, noe vi for eksempel ser i organiseringen av myndighetene, med lovgivende makt (Stortinget), utøvende makt (regjeringen) og dømmende makt (domstolene). Disse institusjonene blir hverandres ”vaktbikkjer”. Dette kan vi også kalle ”maktens gjensidighet”; A har kontroll over B på et område, mens B har kontroll over A på et annet. Dette idealet blir derimot bare delvis realisert. Noen kommer til kort i opprettelse av

balanserte maktforhold. Her må det skilles mellom de som *har lite makt* og de som *rammes av avmakt*. De som har lite makt har få eller ingen ressurser til rådighet, og kan stå overfor mektige motparter. De som rammes av avmakt kan derimot også være ressurssterke og mektige aktører som av en eller annen grunn feiler i å utnytte og koordinere sine ressurser og interesser.

Kommunikasjon er alfa og omega i sosial handling. Kommunikasjon kan vi se som spredning av informasjon, tilbakehold av informasjon eller rett og slett spredning av desinformasjon. Informasjon og desinformasjon kan derfor være en maktkilde og en strategi for måloppnåelse. I følge John Forester (1989) er desinformasjon ofte ikke tilfeldig i beslutningsprosesser, men et systematisk problem som må behandles deretter. Det finnes flere former for desinformasjon. Noen er tilfeldige og spontane, for eksempel som resultat av en teknisk eksperts ”overbruk” av tekniske begreper som tilhørerne ikke forstår. Andre typer er klart intensjonelle, for eksempel når en grunneier overdriver kostnadene i forbindelse med et reguleringsforslag, mens myndighetene overdriver fordelene ved det samme forslaget. Slik desinformasjon kan være nødvendige, eller de kan være unødvendige og hindre rasjonell handling. Felles for spredning av informasjon og desinformasjon er derimot at det påvirker og manipulerer folks handlinger.

En velinformert og umanipulert handling er avhengig av at fire kriterier i en sosial interaksjon blir oppfylt. Det vil si at en avsender av informasjon uttrykker seg:

- 1) Forståelig (mottakeren får en forståelse av hva saken dreier seg om)
- 2) Ærlig (mottakeren får tillit til senderen)
- 3) Legitimt (mottakeren er enig i grunnlaget senderen tar en beslutning på)
- 4) Nøyaktig (mottakeren får korrekt kunnskap om saken)

Brudd på disse fire forutsetningene kan føre til at velinformert sosial handling blir skadelidende, med de ulike konsekvensene dette medfører. I en planleggingssituasjon stiller Forester krav til at planleggere må kunne forutse slik desinformasjon slik at det kan gjøres mottrekk. Det typiske er at planleggere ser på slike problemer som uunngåelige og tilfeldige, slik at det reageres for sent. Planleggere kan også selv være en kilde til desinformasjon som resultat av tidspress, begrensede data, politisk og organisatorisk press og så videre. Noe av dette kan være tilfeldig, men det kan også bli oppmuntret av den byråkratiske strukturen som planleggere jobber i.

Forester identifiserer videre tre former for maktutøvelse i forbindelse med informasjonsproblematikken. Disse formene for maktutøvelse kan man også kalle maktens tre dimensjoner (Bryson/Crosby 1989:7). I disse ligger det store muligheter for å skape desinformasjon, som igjen påvirker sosial handling. *Beslutningstaking* er den første. Beslutningstakere kan bedrive effektiv informasjon/desinformasjon med bakgrunn i deres evne til å gjøre formelle avgjørelser. Maktutøvelse i andre dimensjon kan skje gjennom *setting av dagsorden*. Kontroll over hvem som finner ut hva og når har effektive virkninger på sosial handling. Behovskapning er den siste maktdimensjonen. Denne avhenger av aktørens evne til å forme folks tolkning av egne oppfatninger, behov og forventninger.

Bryson og Crosby (1989) har videreutviklet dette dimensjonsaspektet gjennom å ta utgangspunkt i det Forester sier om at de tre maktdimensjonene kan knyttes til planlegging gjennom "the desining and use of arenas", eller sosiale settinger for diskusjoner og beslutninger. Her blir maktens tre dimensjoner overført til begrepet *maktens tre arenaer*. På den første arenaen, hvor beslutningstakere "regjerer" (for eksempel i et planleggingssystem) skjer den observerbare kommunikasjonen, beslutningstakingen og implementeringen ("surface interaction"). Hvorvidt man kan utøve makt på denne arenaen avhenger av at beslutningstakerne gir deg adgang. I konteksten Skutensaken vil for eksempel den snevre juridiske definisjonen av partsbegrepet effektivt kunne hindre andre aktører i å uttale seg om byggesaken. Beslutningstakere og gjeldende regelverk vil altså påvirke sosial handling på maktens første arena. Et nivå høyere finner vi arenaen hvor den andre maktdimensjonen gjør seg gjeldende. Den består av aktørens evne til å lede oppmerksomheten mot eller bort fra aktuelle saker, og er en mer subtil måte å utøve makt på enn på den første arenaen. Eksempler på metoder for å utøve makt på denne arenaen er setting av dagsorden, fokusering på et bestemt sett av normer (fra formelle lover til normative regler for samhandling) og det å skape eller fokusere på regler som bestemmer hvem som har adgang til deltakelse. Disse to arenaene kan overlappe hverandre. Den siste arenaen vil jeg ikke gå videre inn på, men den består av evnen til å påvirke de overordnede strukturer, som språk, religion og dype sosiale tradisjoner. Denne arenaen er lite aktuell i en avgrenset sak som den jeg skal studere. De to første arenaene er derimot aktuelle, og vil kunne si noe om hvem som lykkes på hvilken arena.

2.9 Rasjonalitetens makt

”Stabile maktrelasjoner er mer typisk enn antagonistiske konfrontasjoner [...] I åpen konfrontasjon viker rasjonalitet for makt [...] Rasjonalitetens makt ligger i stabile maktrelasjoner, ikke i konfrontasjoner”

Bent Flyvbjerg (1991b)

Maktforhold er dynamiske, og en stabil maktrelasjon kan når som helst utvikle seg til en konfrontasjon. Konfrontasjoner kjennetegnes ved at de gjerne oppstår i prosjektimplementeringen, og at kommunikasjonen gjerne skjer indirekte, for eksempel gjennom media. Flyvbjerg påpeker at dersom (kommunikativ) rasjonalitet skal kunne benyttes som handlingsstrategi, må konfrontasjoner unngås. Saklige argumenter har liten eller ingen vekt i antagonistiske konfrontasjoner, selv om rasjonalisering benyttes for å legitimere maktbruk. I slike situasjoner har makten maksimale betingelser. Det saklige argument står sterkest i stabile maktrelasjoner preget av forhandling og konsensusøking. I konfrontasjoner hvor den ene parten mangler sanksjonsmidler eller ”mektig” støtte, kan forhandlinger og konsensus oppfattes som irrelevant. En vesentlig del av rasjonalitetens makt blir derfor å styre maktforhold slik at de forblir relasjoner, og ikke utvikler seg til konfrontasjoner. Strategier for å unngå konfrontasjoner kan være: a) å avpolitiserere og ufarliggjøre en situasjon ved å bruke saklighet, b) å unngå eller underspille kritikk av motparter og c) å være ettergivende. Dette samsvarer bra med Habermas sin kommunikative rasjonalitetsforståelse, altså rasjonalitet basert på felles virkelighetsforståelse eller konsensus som etableres gjennom språklig dialog (Eriksen/Weigård 1999:15). Problemet i følge Habermas er at andre former for rasjonalitet ”koloniserer” områder der kommunikativ fornuft burde regjere, særlig gjelder dette formålsrasjonaliteten (sic.). Kommunal planlegging er et slikt område.

2.10 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg framsatt teoretiske vinklinger på planlegging som sosial handling. Ved å skissere forutsetningene og rammene for arealplanlegging, samt å redegjøre for den strukturelle fordelingen av ulike aktører innenfor disse rammene, har jeg lagt grunnlaget for analyse av aktørgruppering og deres mulighet for deltakelse og utøving av innflytelse. Gjennom å diskutere planleggingens senere utvikling generelt og forhandlingsplanlegging spesielt er det blitt lagt et grunnlag for å forstå demokratiets og det kommunikative idealets dilemma i en tid hvor demokratiet ”moderniseres” og det stilles høyere krav til effektivitet. Til

slutt har diskusjon rundt makt, rasjonalitet og kommunikasjon lagt grunnlaget for å kunne forstå aktørenes handlinger og deres forsøk på måloppnåelse, samt hvorvidt og hvorfor de lykkes eller mislykkes gjennom sine strategier.

Oppgavens videre oppdeling følger dens problemstillinger. I første analysekapittel vil prosessen bli framstilt narrativt, mens det påfølgende kapittel vil diskutere narrativets innhold i forhold til de teorier som her har blitt diskutert med fokus på sosiale handlinger og de strukturer som er med på å bestemme disse. I siste analysekapittel vil fokus rettes mot de utfordringer som planleggingen som institusjon møter i denne sammenheng. Dette kapittelet vil også fungere som en oppsummering og en konklusjon fordi det her vil diskuteres hvordan de reelle handlinger som blir utført i slike prosesser påvirker planleggingens demokratiske og kommunikative hensikter. Spørsmål man kan stille seg i denne sammenheng er om den aktuelle planleggingsinstitusjonen hindrer utøvelse av makt basert på formålsrasjonalitet, eller om den tvert i mot oppfordrer til den type handlingsmønstre. Andre spørsmål er om institusjonen selv drives av andre rasjonaliteter enn den kommunikative, og i hvilken grad institusjonen selv utøver makt, og hva slags makt dette er.

I forkant av analysen vil det derimot være viktig med en metodisk diskusjon. Oppgavens problemstillinger og de teorier som skal belyse disse er avhengig av data. Neste kapittel vil ta for seg den type informasjon, de innsamlingsmetoder og de fortolkningsteknikker som er tatt i bruk.

KAPITTEL 3: METODISK TILNÆRMING

3.1 Innledning

Skutensaken er et eget, avgrenset tilfelle som jeg har valgt å se på som et kasusstudium (case study). I dette studiet har jeg brukt mye tid på å få oversikt over og forstå denne konkrete saken, noe som har resultert i en grundig beskrivelse av saksforløpet. Ulla Higdem (2001:20) viser til Robert E. Stake sin inndeling av kasusstudier: grunnleggende, instrumentell og kollektiv. Det grunnleggende studiet har som mål å forstå enkelttilfeller fordi de er interessante i seg selv. Dette er den grunnleggende delen av kasusstudiet, og kan sammenlignes med journalistikk. Dette kan sies å ha vært utgangspunktet for min innledende analyse av prosessen, kapittel 4 i denne oppgaven. For å ha vitenskaplig verdi mener jeg derimot at kasusstudiet må heves opp på et nivå hvor man kan si at studiet kan ha relevans for forståelsen av teorier og temaer. Gjennom Skutensaken ville jeg derfor forsøke å gi innsikt i og forståelse for temaer som makt og rasjonalitet i arealsaker. En slik instrumentell tilnærming kan man oppnå ved å koble kasuset til gjeldende teori. Min oppgave har dermed karakter av å være både et *grunnleggende* og et *instrumentelt* kasusstudium. Det *kollektive* kasusstudiet krever derimot en sammenligning av flere kasuser, noe jeg ikke har begitt meg inn på.

Valg av metode er bestemmende for hvordan informasjon samles inn, behandles og tolkes. Dette er en særdeles viktig del av en hovedoppgave. Dette er den praktiske lærdommen vi som hovedfagsstudenter tilegner oss og som ofte blir den største utfordringen, på godt og vondt. Jeg har i min oppgave valgt å benytte de kvalitative metodeformene. Størrelser som ”lite og mye makt” og ”god og dårlig kommunikasjon” kan vanskelig gis mål gjennom annet enn forskerens og leserens egen forståelse og tolkning av utsagn og tekster. Meningen med casestudiet er ikke å måle et fenomenets utbredelse, mengde eller omfang med kvantitativ analyse. Kvalitativ metode har derimot som formål å utdype forståelsen av et fenomen (Fossåskaret 1997:14), hvor man interesserer seg for det prosessuelle og det relasjonelle. Innsamling og tolking av kvalitative data krever egne teknikker og metoder, og stiller store krav til forskerens evne til å sette seg inn i andres måte å tenke på (empati) og evne til selvkritisk holdning til egen forståelse. Dette kapittelet vil beskrive de utfordringer jeg møtte i mitt arbeid, og de metodiske tilnærmingene jeg valgte for å løse disse.

3.2 Å finne og utvikle informasjon

Det kan skilles mellom tre hovedtyper av datakilder (Grønmo 1996:76); Aktører, respondenter og dokumenter. *Aktører* iakttas og observeres mens de utfører handlinger eller samhandling. I min oppgave var ikke dette særlig aktuelt. *Respondenter* utspørres om sine holdninger, handlinger og andre forhold som de har kjennskap til. Uttrykkene ”respondent” og ”informant” brukes mye om hverandre, og grensen er utflytende. Forskjellen kan allikevel sies å være at respondenter gir informasjon om seg selv, mens informanter gir informasjon om andre. Denne forskjellen merket jeg var meget liten, særlig når en respondent egentlig sa noe om seg selv eller sitt forhold til andre når han eller hun uttalte seg om disse. Ved å få et intervjuobjekt til å snakke om en motstander i saken, kunne jeg få meget god informasjon om hans eller hennes egen måte å tenke på. *Dokumenter* kan innholdsanalyseres med sikte på å skaffe relevant kunnskap om de forhold vi er interesserte i. Forskjellen på disse hovedtypene kan sies å være deres avstand i tid og rom til de fenomener som studeres. I mitt tilfelle foregikk fenomenet et stykke tilbake i tid (ca. 2 år). Saken ble behandlet i det offentlige systemet, noe som førte til at det nødvendigvis ville finnes mye materiale i offentlige arkiver. Dette gjorde dokumentanalyse aktuelt. Samtidig kan fenomenet sies å være i såpass nær fortid at intervjuer og samtaler med respondenter også var høyst aktuelt. Dokumenter og respondenter/informanter utgjør derfor mine kilder, og behandlingen av disse vil jeg komme tilbake til senere i kapitlet.

Det er nevnt i innledningskapitlet at min interesse for studieområdet oppstod som følge av en opphetet debatt i avisene rundt Skutensaken. Dermed var nettopp avisene et naturlig utgangspunkt for å danne seg et bilde rundt saken. I forberedende fase av datainnsamlingen, og også tidligere i forbindelse med utformingen av oppgavetema og problemstillinger, oppsøkte jeg avisarkivene i Bergens to største aviser, Bergens Tidende (BT) og Bergensavisen (BA). En utbygging er en prosess som må underlegges kommunal saksbehandling. Jeg oppsøkte derfor planavdelingen ved Bergen kommune og ba om å få se avdelingens arkivmappe på Skutensaken. I tillegg fikk jeg tilsendt sakspapirer fra hovedutvalgets saksbehandling i saken. Jeg var også særdeles heldig og fikk en god del materiale (sakspapirer og avisutklipp) i oversiktlig form fra kommunerevisjonen i Bergen, noe som var uvurderlig i forbindelse med å få oversikt over saken og sakens kronologiske utvikling. Et stykke ut i undersøkelsen ble jeg også anbefalt å se i Byggesaksavdelingens arkiv. På dette tidspunktet strevde jeg med å få oversikt over det materialet jeg allerede hadde, derfor fulgte jeg ikke opp dette. I etterkant ser jeg at dette kunne vært verdifullt, men følte at tiden ikke strakk til. Jeg

gikk heller ikke tilbake til dette, da jeg følte at den informasjonen jeg hadde skaffet var tilstrekkelig for å belyse mine problemstillinger.

Dokumentgjennomgang skaffet meg en oversikt over saken, og de faktiske handlinger (i form av vedtak o.a.) som fant sted i prosessen. For å utdype saken og komme ”innunder huden” på aktørene og deres motivasjoner for handlingene var det i tillegg behov for å gjøre kvalitative dybdeintervjuer. Jeg kom raskt i gang med intervjuer, og hadde utarbeidet intervjuguider på bakgrunn av mine problemstillinger og den informasjon jeg så langt hadde skaffet meg. Det ble derimot ganske klart for meg at jeg her hadde vært litt for brå. De første intervjuene bar preg av at jeg hadde for lite kunnskap om saken. På dette tidspunktet viste det seg å være nødvendig å fullføre en dokumentgjennomgang for å få oversikt over sentrale aktører og ”milepæler” i prosessen, samt å få kjennskap til den formelle behandlingen deler av prosessen var underlagt. Sakens oppbygging var mer komplisert enn jeg hadde fått inntrykk av.

Med bakgrunn i en kronologisk ordning av dokumentene kunne jeg så velge ut enkeltaktører som i kraft av egen person eller som representanter for aktørgrupper var sentrale i prosessen, slik jeg så det. Tiden ble for knapp til at jeg fikk intervjuer med alle de aktører som kunne belyst saken, og det er ikke til å stikke under en stol at det etter hvert gjennom intervjuene dukket opp nye navn, samt at enkelte av informantene ikke var så sentrale som man kunne få inntrykk av. Noen var også vanskelige å få tak i. Til sammen hadde jeg 11 intervjuer i tillegg til ustrukturerte samtaler med ”tilfeldig forbigående” på offentlige kontorer. Jeg mener allikevel at jeg fikk samlet nok informasjon til å belyse de fleste momentene i saken. En stor svakhet ved denne delen av datainnsamlingen er derimot fraværet av intervjuobjekter på utbyggersiden, noe som har konsekvenser for representativiteten i intervjugruppen. Her har jeg måttet stole på analyse av uttalelser gjennom det skriftlige materialet jeg skaffet meg. Dette var ikke en optimal løsning, men jeg har vurdert det som tilstrekkelig.

3.3 Skrevne kilder og dokumentanalyse

En betydelig del av empirien i denne oppgaven baserer seg på offentlige dokumenter. Disse dannet i første omgang rammen rundt videre undersøkelser ved å gi en narrativ og kronologisk framstilling av prosessen. Dette betyr at jeg i dette tilfellet har brukt dokumentene til å gjøre en ”journalistisk” framstilling av saken, samt for å få oversikt over de faktiske handlingene som er gjort under saksgangen. Dette resulterte blant annet i en ”timeline” basert på sentrale avgjørelser i saken, som hjalp meg med å få oversikt over saken

og konstatere viktige hendelser i prosessen. Etter hvert har også disse dokumentene dannet grunnlag for dypere analyse, noe om har gjort at jeg har måttet forholde meg til disse papirene som *skrevne kilder*. Grønmo (1996:79) skiller mellom kvantitativ og kvalitativ innholdsanalyse av dokumenter. Kvalitativ innholdsanalyse innebærer kildekritiske metoder, og brukes til å belyse utvalgte problemstillinger, gjerne gjennom systematisering av sitater. Formålet er å beskrive den totale situasjonen. Kvantitativ innholdsanalyse foregår derimot ved at man vurderer tekst i forhold til et strukturert kategoriskjema, og formålet her er gjerne å generalisere. Den kvalitative innholdsanalysen vil derfor passe best på dokumentdelen av mitt kasusstudium, og jeg vil derfor gå nærmere inn på kildekritiske metoder.

3.3.1 Kildegransking og tolking

I følge historikeren Knut Kjeldstadli (1992) består historiske undersøkelser og framstillinger i å anvende rester eller levninger av en fortid til å rekonstruere denne fortiden. Slike levninger eller rester blir kilder når vi tar dem i bruk for å svare på spørsmål. I mitt tilfelle ligger ikke historien langt tilbake i tid, men det er like fullt historisk i den forstand at man nettopp må oppsøke slike ”levninger” i form av saksdokumenter og annet skriftlig materiale for å danne seg et mest mulig korrekt bilde av saken. Prosessen jeg studerer er også en hendelse som er relativt klart avgrenset med begynnelse og slutt. En samfunnsviter møter gjerne andre typer utfordringer ved dokumentanalyse og kildegransking enn en historiker (for eksempel større informasjonsmengde), og problemer knyttet til dokumentanalyser er gjerne mindre dramatiske for en samfunnsviter enn for en historiker (Holme/Krohn Solvang 1996:117). Grunner til dette mener jeg kan være felles kulturell forståelse med forfatterne, og muligheten til å intervju dem. Allikevel er det store fellestrekk.

Når man skal granske kilder (av alle typer) er det fire grunnregler man må forholde seg til (Kjeldstadli 1992:161), og disse har med *reliabilitet* og *validitet* å gjøre. Hvilke kilder har vi for å belyse et spørsmål? Hva slags kilder er det? Hvilket innhold har kildene? Hva kan kildene brukes til? I min undersøkelse benyttet jeg kilder hovedsakelig fra offentlige arkiver og aviser, samt noe privat korrespondanse. Dette var kilder som var relativt enkle å få tilgang til, og som dekket saken på en måte som gjorde at jeg fikk oversikt over prosessen og de reaksjoner den skapte. Utfordringen lå heller i å få oversikt over den etter hvert ganske omfattende informasjonsmengden, hvor det ble viktig å se helheten gjennom den nevnte narrative gjennomgangen, for så å velge ut enkeltdokumenter som kunne bidra til videre analyse.

Skrevne kilder kan også kalles meddelende (språklige) kilder, og kan inndeles i tre grupper: Normative, beskrivende og performative kilder (Kjelstadli 1992:164). *Normative kilder* kan inneholde formuleringer som sier noe om hvordan aktøren (opphavsmannen til kilden) ønsker at ting skal gjøres, eller personlige vurderinger om hvordan ting er gjort i fortiden. Dette kan være personlige brev, politiske programmer, avisinnlegg osv. Dette har utgjort en stor del av mitt materiale. Dette har i all hovedsak vært avisartikler og leserinnlegg, men også møtereferater, brev og saksframstillinger har normative elementer i seg. Disse har vært viktige kilder for meg når jeg har forsøkt å analysere aktørenes tankemønstre. *Beskrivende kilder* (deskriptive/kognitive kilder) kan være prognoser eller beretninger, som for eksempel møtereferater, rapporter og avisreportasjer. Beretninger er gjerne den type kilde en historiker vil støtte seg til, fordi disse kan vise hva som faktisk skjedde. Men det er viktig å ikke ta beretninger for ”god fisk”, man må kunne skille ut hva som er beskrivende utsagn og hva som er normative utsagn. En kilde vil som sagt ofte ha både normative og deskriptive elementer i seg. I min undersøkelse gjelder dette særlig møtereferater, som er deskriptive oppsummeringer av politiske møter hvor aktørene uttrykker gjennom sine vedtak hva de ønsker skal bli gjort. Dette fører oss til den siste gruppen av *performative kilder*. Performative kilder har som funksjon å sørge for at noe blir iverksatt, slik som vedtak og avgjørelser i et politisk utvalg eller administrativt organ. Disse viser hva som faktisk skjedde, altså rene handlinger, og er den type dokumenter jeg har holdt meg til i den kronologiske framstillingen av saken. Kjelstadli mener det er viktig å kunne skille mellom ulike typer kilder, ettersom dette vil ha konsekvenser for tolkningen av og bruksområde for et dokument i en vitenskapelig undersøkelse.

Et av de aller viktigste spørsmålene man må spørre seg selv når man vurderer en kilde, er hva slags kilde det er (Kjelstadli 1992:168). Hvilken karakter har den, og under hvilke omstendigheter oppsto den? Hva slags formål hadde den? Å bestemme en kildes funksjon går på kildens troverdighet (reliabilitet). Videre må man vurdere om kilden er formell eller uformell, offentlig eller privat. Dette har betydning for tolkningen av for eksempel språkbruken i dokumentet. Deretter bør det vurderes om dokumentet er et konsept (notat, ”høyttenkning”) eller et endelig vedtatt dokument. Til slutt er det særdeles viktig å vurdere kilden ut fra en kontekst, omstendighetene rundt tilblivelsen av dokumentet.

En annen viktig vurdering av kilden gjelder opphavsmannen/kvinnen sitt forhold til det det fortelles om (Kjelstadli 1992:169). Er det en førstehåndskilde eller annenhåndskilde? Avisartikler er gjerne annenhåndskilder og gir ofte en forenklet versjon av en førstehåndskilde, hvor det er mulighet for ”støy” som følge av at informasjonen går gjennom flere ledd. Derfor bør man om mulig oppspore førstehåndskilden. Av og til kan grensen også her være flytende. Er et møtereferat en førstehånds- eller annenhåndskilde? En muntlig framstilling av en sak på bakgrunn av hukommelse fra en av deltagerne vil kunne være en primærkilde i forhold til møtereferatet. Men dersom deltageren for eksempel ikke husker alle detaljer, noe som ikke sjeldent var tilfellet i min undersøkelse, kan referatet bli førstehåndskilden. I tillegg til opphavsmannen (senderen) bør vi også vurdere teksten ut fra hvem som er mottaker (Holme/Krohn Solvang 1996:121). Dette medfører uansett at det kan være nødvendig med flere uavhengige kilder som kan bekrefte en hendelse eller vise flere sider ved samme sak. Dersom for eksempel en hendelse ikke kan bekreftes fra flere ulike hold, har jeg valgt å enten sløyfe den eller bakte den inn i opphavsmannens forståelse av situasjonen, heller enn å behandle den som et fakta.

Så kommer spørsmålet om kildens brukbarhet (validitet), hvorvidt den er troverdig og relevant. Relevansen bestemmes av om kilden kan bidra til at spørsmålene man stiller seg blir besvart. Troverdigheten vurderes på bakgrunn av om opphavsmannen/kvinnen var objektiv eller hadde motiver for å framstille saken på en spesiell måte. Dette går igjen på dokumentets funksjon. I hvilken grad hadde opphavsmannen/kvinnen evne, mulighet eller vilje til å gjengi virkeligheten?

En viktig del ved kildegransking er tolking. Tolking av kilder dreier som å forstå språklige utsagn ved bruk av kvalitative teknikker (Kjelstadli 1992:175). Først må det vurderes om selve språket må tolkes, noe som neppe har relevans for min undersøkelse hvor språket er moderne norsk. Videre må vi finne budskapet i teksten, hva opphavsmannen/kvinnen egentlig ønsker å si. Nøkkelordet her er kontekst. Kjenner vi til personens standpunkt og meninger, for eksempel ut fra tidligere handlinger? Hva er personens mål, og vil dette påvirke innholdet i teksten? I mitt tilfelle fungerte intervjuer som utdypende metode i slike tilfeller. Det er verdt å merke at intervjuer også kan tolkes som tekst. Til slutt må vi gjengi innholdet med egne ord slik at våre lesere ser hvordan vi forstår teksten. En måte å gjøre dette på er blant annet med en fullstendig saksgjengivelse, ved bruk av narrativ analyse.

3.3.2 Narrativ analyse

Begrepet narrativ er mangfoldig, og begrepet blir oftest knyttet til litterære og lingvistiske analyser, samt at den i samfunnsvitenskapen ofte er knyttet til livsløpsanalyser. Grunnen til at jeg har valgt å kalle mitt første analysekapittel for en narrativ framstilling er at kapittelet oppfyller de enkleste kravene til narrative framstillinger (Holter 1996:20). Disse kravene samsvarer med den type kunnskap jeg måtte skaffe meg for å forstå sakens natur. Det er en kronologisk ordnet fortelling om faktiske hendelser. Den inneholder i følge Holter momenter som en innledning, kompliserende aksjoner, en evaluering og et resultat eller en oppløsning. Innledningen består av bakgrunnen for konflikten (oppstart av et byggeprosjekt). Den første kompliserende aksjonen kan sies å være reaksjonene som prosjektet ble møtt med og de problemer som dermed oppsto. Deretter skjer det flere slike aksjoner (eller hendelser) som videre kompliserer utviklingen av saken. Slik aktivitet er helt sentralt i narrativet, og dette samsvarer med min teoretiske vektlegging av sosial handling og konflikt. Narrativet er bygd opp rundt sentrale handlinger som framprovoserer motvirkende eller støttende handling. Her kommer evalueringen inn. Jeg har vurdert handlingenes sentrale betydning ut fra hvilke reaksjoner jeg mener å kunne ha sett. Til dette har intervjuene vært hjelpsomme ettersom man gjennom en strukturert samtale kan få et godt inntrykk av hvilke handlinger respondenten mener har vært viktige. Slik blir narrativet bygget opp rundt handlinger som jeg har vurdert som sentrale. Resultatet eller løsningen har jeg derimot latt stå ubesvart i det narrative kapittelet. Narrativ analyse er et bra utgangspunkt, men i mitt tilfelle har jeg også måttet ta i bruk også andre og komplementerende teknikker.

3.4 Intervjuer

En naturlig forlengelse av dokumentanalysen av en sak som er relativt nær i tid, er intervjuet. Selv om jeg har hatt en betydelig dokumentmengde å jobbe med, har det oppstått ”hull” og mangler i saksframstillingen. I tillegg kan kvalitative intervjuer bekrefte, avkrefte og/eller gi tilleggsopplysninger til tolkningen av dokumentene. Materialet har i mitt tilfelle ofte vært preget av å være offentlige saksdokumenter som referater fra formelle møter, noe som gjør at aktørenes ”utfoldelse” i sine ytringer kan ha vært mer eller mindre begrenset. Særlig gjelder dette personer som har et offentlig verv eller stilling. I en intervjusituasjon kan det komme fram opplysninger som kan gi et mer nøyaktig bilde av aktørenes motivasjoner og handlinger, altså en dypere og mer fullstendig forståelse av situasjonen man undersøker.

3.3.1 Det kvalitative intervjuet

Det kvalitative intervjuet skiller seg fra det kvantitative, strukturerte intervjuet ved at det tar utgangspunkt i samtalen, og har som formål å få brakt på det rene respondentens meningsrammer og opplevelse av begivenheter og handlinger (Holter 1996:16). I en slik setting vil uventede svar og innspill være vanlig og forventet. Meninger vil komme fram gjennom felles innsats fra intervjuer og respondent. Som nevnt er det ikke standardiserte spørreskjema som anvendes i et kvalitativt intervju (Holme/Krohn Solvang 1996:95). For at den intervjuedes egne synspunkt og egen forståelse skal kunne fremmes godt nok, bør han/hun til en viss grad kunne styre samtalen selv. Intervjueren bør allikevel ha en formening om hvilke tema som er viktig å få klarlagt i løpet av intervjuet, noe som bør ha resultert i en intervjuguide på forhånd. I mitt tilfelle utarbeidet jeg en temaoversikt ut fra punkter i Skutensaken som jeg mente var sentrale. Dette baserte seg på narrativet. Utgangspunktet ble dermed en meget generell intervjuguide som ofte måtte justeres og få tilleggsmomenter avhengig av hvem jeg intervjuet. Jeg opplevde at intervjuguiden fungerte bra. Den generelle formen gjorde at det ble rom for ytterligere presiseringer, både fra intervjuobjektet og meg selv, samtidig som det ble en fast ramme rundt samtalen. Her gjaldt det derimot å holde tungen rett i munnen, for å unngå at det ble for store variasjoner i innholdet i intervjuene. Dette er et generelt problem ved slike fleksible opplegg. Dersom man endrer opplegget for mye underveis kan det opprinnelige perspektivet og systematikken komme ut av syne (Grønmo 1996:82). En fleksibel intervjusituasjon er verdifull fordi den kan styres slik at informasjonen blir mest mulig dekkende, men til gjengjeld kan det føre til at man kan få forskjellig type informasjon om de forskjellige enhetene man studerer. Min erfaring ble at det var uhyre viktig å ha oppgavens problemstillinger i bakhodet hele tiden. Problemet med dette var at også problemstillingene endret seg noe i løpet av feltarbeidet. Dette vil jeg komme tilbake til senere i kapittelet.

3.3.2 Intervjuer og feltsamtaler

En samtale kan kalles et intervju når rammene rundt den er fastlagt på forhånd. I disse situasjonene har man en intervjuguide å forholde seg til, og man har gjerne avtalt tid og sted på forhånd. Men jeg har også erfart å få informasjon som direkte eller indirekte har hatt betydning for undersøkelsen gjennom ustrukturerte samtaler mens jeg har vært i "felten" i andre ærender. Særlig opplevde jeg dette da jeg søkte informasjon på rådhuset i Bergen. Mens jeg satt i et åpent gangareal og leste dokumenter, kunne ansatte komme bort til meg og spørre hva jeg drev med. Noen ganger resulterte dette i diskusjoner om planlegging generelt, men det

kunne også resultere i tips og hint om hva jeg burde se etter i denne spesielle saken. I mange tilfeller var slike tips særdeles nyttige, blant annet lærte jeg litt om hvilke aktørhandlinger som i stor grad ble formet av organisasjonens arbeidsstruktur, og hvilke handlinger som i større grad var individuelle avveininger. Disse samtalenes var også verdifulle fordi de ga meg en fornemmelse av hvilke følelser denne saken hadde vekket hos enkelte. I kvalitativ metodetilnærming blir slike samtaler ofte kalt feltsamtaler (Fossåskaret 1997:24). En slik samtale er preget av at forskeren deltar i samtalen i mye større grad enn ved intervjuer. Allikevel kan det komme fram mye informasjon i en slik samtale, og av og til kan det dukke opp temaer som forskeren selv ikke hadde tenkt på, og som bidrar til økt forståelse for fenomenet. Jeg har derimot ikke direkte brukt slik informasjon som konkrete data.

3.3.4 Intervjusituasjonen

Jeg har tatt utgangspunkt i Holme/Krohn Solvang (1996:101) når jeg vurderer de muligheter og ikke minst fallgruver som kunne være avgjørende for utfallet av mine intervjuer. De nevner fire hovedpunkter i denne sammenheng, nemlig undersøkelsestemaet, rollene, aktørenes samspill og kulissene.

Det er stor forskjell på den åpenheten man kan forvente ved ulike temaer. Noen temaer er mindre "farlig" enn andre, og man kan oppleve fullstendig åpenhet. Andre kan være av mer intim og høyst personlig art. Min undersøkelse har vært av en relativt sensitiv karakter. Skutensaken utviklet seg til å bli en til dels svært kontroversiell sak med til tider temmelig opphetet stemning og personkonflikter. Dette har ført til at noen har kviet seg for delta, mens andre har åpnet seg i større grad. Dette har jeg måttet vise hensyn til i analysen.

Med rolle menes de forventninger ulike aktører har til hverandres atferd. Under en intervjusituasjon har forskeren ulike forventninger til respondenten. Selv tilpasset jeg ofte intervjuguiden ut fra hvem jeg skulle møte og hvilken posisjon vedkommende hadde i saken. Dette var ikke alltid like vellykket. Jeg hadde bevisst eller ubevisst forventninger til at for eksempel fagpersoner skulle kunne forstå begreper innenfor planleggingsfaget slik jeg forsto dem. Dette viste seg noen ganger å være feil. Andre ganger kunne jeg overforenkle begreper ovenfor folk som viste seg å ha detaljerte kunnskaper om området. På den andre siden vil respondenten ofte ha forventninger til intervjueren. Disse kan ha mer betydningsfulle konsekvenser for svarene. Noen ganger vil kanskje respondenten svare det han eller hun tror intervjueren vil høre. Dette kan forsterkes dersom forskeren ikke er bevisst på denne effekten,

og tilpasse spørsmålene deretter. Jeg begynte alle intervjuene med å forklare hva jeg ønsket av respondenten, nemlig at han eller hun med egne ord skulle forklare sitt standpunkt og sin opplevelse av saken. Jeg gjorde det også klart at jeg var der som student, og at hensikten med undersøkelsen var å lære. Dette var et forsøk på å gjøre meg selv ufarlig, og avverge eventuelle tvil angående mine motiver. Ved å forsøke å presisere min rolle som engasjert, nysgjerrig og uvitende student håpet jeg også på mer åpenhet fra mine respondenter.

Et intervju er et samspill som er viktig å få til å fungere. Forskeren må ha evne til å fange opp de signaler som blir gitt av respondenten, og være påpasselig med slik at respondenten får komme med den informasjonen han eller hun ønsker å gi. Samtidig er det viktig å ikke presse respondenten for hardt. Dette er en vanskelig balansegang. Min årvåkenhet under intervjuene kunne variere med dagsformen og lengde på intervjuene. Det er fort gjort å la tankene vandre, avbryte intervjuobjektet og bomme på meningen bak ordene. Tid, sted, personenes plassering i rommet, dagsform og den tekniske framgangsmåten kan ha mye å si for utfallet av intervjuet. De fleste av mine intervjuer foregikk på kontorer, noe som fungerte bra. Mange presiserte i utgangspunktet med at de bare kunne avse en halvtime på kontoret da jeg tok kontakt med dem på telefon. Dette var jeg redd for kom til å bli en sterk ulempe, ettersom jeg regnet med at samtalen kunne ta ca. 1 time for å få belyst alle punktene tilstrekkelig. Jeg erfarte derimot at samtlige utvidet denne perioden kraftig når intervjuet kom i gang, slik at nær alle intervjuene ble mellom en og to timer lange. Et par intervjuer foregikk hjemme hos folk, og dette opplevde jeg som særdeles positivt, da folk har en tendens til å slappe mer av på ”hjemmebane”. Noen intervjuer fant sted på mindre ideelle steder som åpne arealer og kantine hvor det var konstant gjennomstrømning av folk. Dette førte for det første til at det kunne være vanskelig å oppfatte respondentens utsagn, og for det andre lå det en ulempe i at respondenten var mer forsiktig med hva han eller hun sa. Jeg brukte lydopptaker under intervjuene, og var påpasselig med å spørre om det var greit for intervjuobjektene på forhånd. Et par personer avviste dette, men for resten var det greit og ingen så ut til la seg affisere av bruken av lydbånd. Dette ser jeg i sammenheng med at jeg understreket at lydbåndet var ment å være et redskap for meg, og at kassetten ville bli ødelagt etter bruk. Lydbånd er en stor hjelp i intervjusituasjoner. For det første slapp jeg å sitte og notere, og dermed bli distraheret og ikke oppfatte ting som ble sagt. For det andre skrev jeg ut intervjuene etterpå, for slik å repetere samtalen, og ikke sjelden dukket det opp momenter jeg enten hadde glemt eller ikke fått med meg under intervjuet. Utskrift av intervjuer er derimot en svært tidkrevende prosess, men i mitt tilfelle var det verdt innsatsen.

Jeg opplevde selv det krevende ved intervjusituasjoner, og begikk en del feil i de innledende intervjuene. Det var også svært lett å bryte regler, som for eksempel å avbryte respondenten utidig og gli inn i normative diskusjoner med ham eller henne. Intervju som metode er gjerne beskrevet som en ”kunstart”, hvor man har god bruk for intuitive og empatiske evner, akkurat som ved dokumentanalyse. Men disse evnene kan trenes opp, og som ved andre metoder vil øvelse gjøre mester. Jeg husker et av mine første intervjuer som en pinlig affære når jeg hørte resultatet på lydbånd i etterkant. Her var jeg meget opptatt av å følge intervjuguiden jeg hadde laget, og avbrøt svært ofte intervjuobjektet og gikk dermed glipp av potensielt gode argumenter. I løpet av intervjuene bedret dette seg derimot betraktelig.

3.5 Forforståelsen

I forkant av en vitenskaplig undersøkelse vil forskeren gjerne danne seg et bilde av temaet, det vil si en forventning om hva som vil bli resultatet av undersøkelsene. En slik forforståelse kan for eksempel bestå av hypoteser. Grunnlaget for forforståelsen kan være tidligere praksis, teoretisk utgangspunkt og annet. I mitt tilfelle var det gjeldende teori, eksisterende sammenlignbare casestudier i litteraturen og avisdekningen av saken som la grunnlag for forforståelsen. Slik var jeg i stand til å formulere problemstillinger. Forforståelsen lå også til grunn for utforming av intervjuguide. Det er viktig for en forsker å være bevisst på forforståelsen. En åpenbar grunn til dette er de negative konsekvensene forforståelsen kan ha, for eksempel at man går glipp av sentrale momenter som følge av egen forutinntatthet. Jeg opplevde at jeg måtte omformulere intervjuguiden på grunn av at noen spørsmål rett og slett falt på stengrunn og måtte fjernes, mens andre spørsmål kom til som følge av ny innsikt i og forståelse av saken. Men forforståelsen er også en viktig del av en kvalitativ undersøkelse. Forforståelse, spørsmålstilling og problemstilling forandres og tilpasses ofte i en kvalitativ undersøkelse.

I følge Cato Wadel (1991:129) innebærer kvalitativt orientert forskning at man foretar en ”runddans” mellom teori/hypoteser, metode og data mens man driver feltarbeid. Kvalitative undersøkelser må justeres underveis. Analyse pågår gjerne samtidig med datainnsamlingen, noe som kan føre til mer eller mindre alvorlige forandringer i hypoteser, metode og data i løpet av feltarbeidet. Jeg gikk i ”felten” med noen gode ideer om hva som kunne være årsaken til rabalderet rundt Skutenutbyggingen, men samtidig var jeg smertelig klar over at fokuset for oppgaven var mindre klart. Min forforståelse var basert på avisreportasjer og noe teori som

jeg hadde lest på forhånd. Avisenes fokus på ”maktkampen” og postmoderne teorier om makt gjorde at mine innledende hypoteser dreide seg mye om ”kynisk” maktkamp og midler for dette, hovedsakelig fra utbyggers side. Under samtaler og intervjuer viste noen hypoteser seg å holde vann, noen ikke. Etter hvert som brikkene falt på plass under feltarbeidet, kunne jeg lage nye hypoteser og et forbedret begrepsapparat. Wadel nevner at man kan bli tvunget til å revurdere sitt valg av metode dersom man ikke får den informasjonen man ønsker. Andre tilnæringsmåter kunne selvfølgelig bli vurdert, men satt opp mot tid og ressurser mente jeg at de metoder jeg hadde bestemt meg for fikk være tilstrekkelig.

I forbindelse med den wadelske runddansen og kvalitativ tolkning forøvrig er det naturlig å komme inn på begrepet *hermeneutikk*. Hermeneutikk er gresk for tolking/fortolking, og den moderne hermeneutikken viser til den generelle forstående metoden i forskning (Kjeldstadli 1992:117). Den fortolkende prosess i kvalitativ metode blir omtalt som ”den hermeneutiske sirkel”. Vi har et utgangspunkt, en ”forforståelse”, av et fenomen som vi ønsker å studere nærmere. Her er det viktig å være oppmerksom på at man begynner med en egen forutsetning, hypotesen er farget av egne standpunkt. Slike utgangspunkt kan vi også kalle begynnerspørsmål, startkategorier, ideer og anelser. Deretter vil man gradvis under arbeidet oppdage nye antagelser, kategorier og fenomener, noe som gir ny innsikt. Dermed må problemstillinger og begreper tilpasses denne nye innsikten. Slik fortsetter man i en ”erkjennelsesspiral”. Jeg har også i min oppgave erfart dette, og sett sannheten i Cato Wadel sitt utsagn: ”Mange feltarbeid tar i grunnen aldri slutt” (Wadel 1991:181). I min oppgave er en fortolking av aktørenes handlinger og utsagn alene ikke alltid nok. Når jeg ønsker å koble aktørenes handlinger til for eksempel rasjonalitet, er det nødvendig å fortolke aktørenes egne fortolkninger av prosessen. Dette kalles for *dobbel hermeneutikk* (Aase 1997:55). Jeg må altså forsøke å forstå aktørens egen fortolking av virkeligheten, hvorfor han eller hun mener at ”slik er det”. Et eksempel på dette kan være når det går fram av uttalelser at beboerne i Skuteviken mener at de har rett til å bli hørt i utbyggingssaker hvor det i følge loven ikke er direkte berørte parter. Hva ligger til grunn for at beboerne føler at de har en slags ”naturlig” rett, når loven ikke mener det samme?

3.6 Tolking av data - Diskursanalyse

Ovenfor har jeg gått gjennom en del teknikker for å trekke data ut av store mengder informasjon, basert på en forforståelse og wadelsk runddans. Under denne prosessen var jeg derimot klar over at jeg ikke hadde funnet noen spesifikk metode for å tolke denne

informasjonen. Hvordan skulle jeg bruke informasjonen for å teste mine problemstillinger og den teoretiske tilnærmingen?

Diskursanalyse er en metode som vektlegger analyse av tekst. Det er en meget åpen form for metode, og det finnes få bastante ”oppskrifter” på innholdet i en diskursanalyse. Da jeg søkte etter litteratur om diskursanalyse dukket det opp mange lingvistiske bidrag, mens det var verre å finne litteratur om diskursanalyse som samfunnsvitenskapelig verktøy. Iver B. Neumann (2001) viser til den pågående diskusjon mellom lingvister og samfunnsvitere om hva diskurs og diskursanalyse er, og konkluderer med henvisning til Foucault at diskurser bør tilnærmes forskjellig og med forskjellige metoder nettopp på grunn av diskursens kompleksitet og kontekstavhengighet. ”Dersom man lukker diskursbegrepet ved å la det bety en eneste ting, øver man vold mot en rekke andre bruksmåter” (Neumann 2001:22). Werner Christie Mathisen (1997) viser til flere måter å definere begrepet *diskurs* på, bl.a. diskurs som ”use of language seen as a form of social practice”. Han definerer til slutt diskursanalyse som ”å analysere tekster eller språkbruk, betraktet som samfunnsmessig virksomhet og i sin samfunnsmessige kontekst, med fokus på hvordan de ideer og begreper som produseres i denne konteksten tolker og er med på å forme [...] den samfunnsmessige virkeligheten” (Mathisen 1997:3). Ytringer i denne sammenheng kan man altså betrakte som handlinger med konkrete resultater. Språklige begreper som semiotikk, semantikk, retorikk, metaforer og andre former for tekst og analyse av tekst er. Slike begreper og teknikker har jeg så vidt kommet inn på i forbindelse med dokumentanalyse. Men som jeg senere skal komme inn på, så er min diskursanalyse en analyse av diskursens materialitet, og ikke så mye dens lingvistiske innhold.

3.6.1 Diskursens oppbygging

Hvordan kan jeg så si at Skutensaken egner seg for diskursanalyse? Neumann (2001) viser til at språk som handling står sentralt i diskursanalysen. Dette samsvarer godt med teorien i denne oppgaven, som gjennom bl.a. Engelstad, Forester og Flyvbjerg fokuserer på maktutøvelse som sosial og kommunikativ handling. I diskursanalysen spiller også begrepet representasjon en sentral rolle (Neumann 2001:33). Slike representasjoner kan også kalles ”modeller av virkeligheten”, det vil si at vi som mennesker ikke sanser verden direkte, men filtrerer den gjennom våre representasjoner/modeller. Slike representasjoner blir dannet gjennom sosial reproduksjon, det vil si gjennom de ulike virkelighetene som ulike aktører tilhører. Dominerende representasjoner blir gjerne institusjonalisert, og de aktørene som

innehar disse representasjonene utgjør posisjoner i diskursen. Neumann påpeker at slike representasjoner ikke er bestandige, men må forhandles og reforhandles frem. Diskursen er virkelighetsproduserende, og skapes av usikkerhet og konflikt mellom ulike representasjoner. Dette samsvarer godt med det rasjonalitetsbegrepet jeg har diskutert i teorikapitlet. Jeg vil altså sidestille utviklingen av representasjoner med utviklingen av ulike rasjonaliteter.

Mathisen mener at diskursen må være avgrenset både i tid og rom. Knut Hidle viser til Ricoeur når han avgrenser diskursen til et visst tema (Hidle 1996). Det vil si at diskursen er bundet til en bestemt tid, at den peker tilbake på et (eller flere) subjekt som taler eller uttrykker seg, at diskursen handler om en verden den hevder å beskrive, uttrykke eller representere og til slutt at meddelelsen til omverdenen skjer gjennom diskursen. Dette mener jeg passer godt med Skutensaken som et casestudium. Hvis man spør hva Skutensaken gikk ut på, så kan svaret være at hoveddiskusjonen gikk på hvorvidt byggeprosjektet var gyldig eller ikke, både i forhold til loven og i forhold til moral. Målet var gjennomføring eller rivning, i sine ytterste konsekvenser. I en diskurs som ofte foregikk gjennom media og offentlige dokumenter forsøker de ulike aktørene å framheve sin virkelighet og sin oppfattelse av hva som er riktig og galt. Selv om diskursen ofte omhandler generelle problemstillinger (som demokrati og medvirkning) blir den knyttet opp til temaet Skuten, i en avgrenset periode. Dette betyr at diskursen rundt Skuten blir en del av andre diskurser, igjen et kjennetegn på en diskurs. Neumann vier i tillegg et helt kapittel til hvordan makten gjennomsyrrer diskurser. Makt er sentralt i diskurser fordi en diskurs er et forsvar for eller motstand mot bestående representasjoner.

Et innledende arbeid med diskursanalyse kan i følge Neumann deles inn i tre trinn: avgrensning av diskursen, identifisering av diskursens representasjoner og diskursens lagdeling. Jeg har begrenset diskursen ved å studere et kasus, som tidligere beskrevet. Slik blir diskursen avgrenset både omfangsmessig og tidsmessig. Hvilke representasjoner inngår i diskursen? Hvem innehar disse, og hvordan forfektes de? Hvilke representasjoner tillates å inngå i diskursen? Et eksempel er lover og regler, som også har den fordel at de tillater konkrete sanksjoner dersom diskursens grenser utfordres. En diskurs består som regel av en dominerende representasjon og et visst antall alternative representasjoner. Er alle trekk ved en gitt representasjon like bestandige? Eller sagt på en annen måte: Hvilke deler av ulike representasjoner er felles for dem alle? Hvilke er forskjellige? Ved å stille seg dette spørsmålet kan man finne hvilke deler av en gitt representasjon som vil være lettere eller

vanskeligere å forandre enn andre. I mitt tilfelle er disse spørsmålene interessante når jeg skal analysere aktørenes valg av virkemidler, og hvilke deler av motstanderens virkelighetsoppfatning de retter skytset mot.

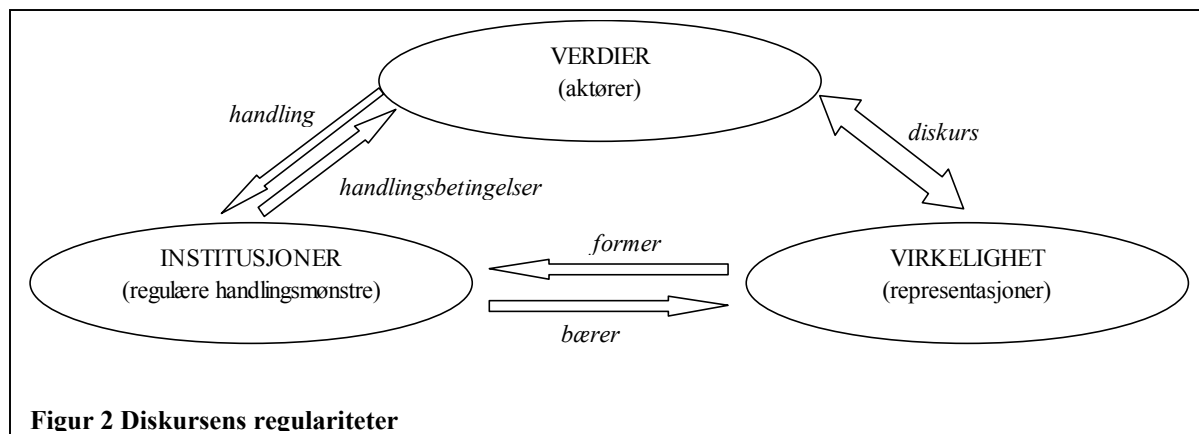
3.6.2 Diskursens materialitet

Det ovennevnte fokuserer på den språklige delen av diskursen, men i en samfunnsvitenskaplig kontekst er vi også interessert i diskursens materialitet. De tre innledende punktene bidrar til en analyse av språket som samhandling, men det er også ønskelig med en analyse av mening/virkelighet og de institusjoner som bærer disse. Diskursens materialitet består av disse institusjonene, som regulerer sosial samhandling (Neumann skiller mellom institusjoner som fysisk infrastruktur og institusjoner som regulære handlingsmønstre). Denne materialiteten er igjen knyttet til det Foucault kaller ”arkivet” (Neumann 2001:83). Det er i arkivet man finner handlingsbetingelsene. Arkivet består ikke av dokumenter, men går på ting som om hva slags lagringsmedium man benytter, språk og uttrykk, grad av tilgjengelighet for ulike aktører, distribusjon og andre ting som jeg tidligere har diskutert i avsnittet om dokumentanalyse. Et av de viktigste problemstillingene dette reiser er: Hvilke grupper og institusjoner har sterke bånd til arkivet, og hvilke har svake eller ingen? Hvilke konsekvenser har det dersom arkivet endres? Neumann mener dermed at spørsmålet om diskursens materialitet kan stilles slik:

”Hvilke materielle handlingsbetingelser av sproglig og ikke-sproglig art stiller det relevante arkivet opp for et utsagn, og hvilke formelle og uformelle institusjoner (forstått som regulære handlingsmønstre) setter det i spill?”

Neumann 2001:85

Diskursen blir konstituert i kraft av regulariteter, og dens representasjoner har en form for resonans som gjør at sosiale praksiser reproducerer dem. Denne prosessen er noe Neumann mener er svært viktig å forstå for samfunnsvitenskaplige studier, og kan uttrykkes som forsøkt i figuren under. Denne prosessen kan derimot møte motstand og forsøkt kortsluttes. Denne motstanden kan bestå i å fornekte virkeligheten, ”svike” de verdier den hviler på og unndra seg dets institusjoner. Slik blir det viktig for diskursanalytikeren å ikke bare finne alternative representasjoner, men også alternative verdier og institusjoner.



3.6.3 Utgangspunkter for diskursanalyse

Det finnes ulike utgangspunkter for analyse av diskurser, men det de har til felles er at de bidrar til å ”tingliggjøre” en del av det sosiale (Neumann 2001:132). Denne tingliggjorte delen fungerer som en del av det sosiale som de andre delene blir påvirket av eller som påvirker den tingliggjorte delen. Neumann nevner tekst, hendelse/prosess, gjenstand, subjektposisjon og institusjon som utgangspunkter for diskursanalyse. Det som kjennetegner *hendelse og prosess* som utgangspunkt er at det fokuserer på saksinnramming, og ikke minst på om det finnes flere saksinnramminger, det vil si ulike måter å framstille en sak på. Et eksempel som Neumann bruker er skytefeltdebatten, hvor ulike aktører kjemper om å bestemme hva slags sak skytefeltproblematikken skal være. Forsvaret ønsket at det skulle defineres som en forsvarssak, og Natur og Ungdom ville at det skulle defineres som en miljøsak. På den måten kan det påstås at de forsøkte å ekskludere hverandres argumentasjoner, fordi forsvarsargumenter ikke ville ha en naturlig plass i en miljødiskurs og omvendt. I Skutensaken ser man klare tendenser til det samme. Derimot vil Skutensaken ut fra mine problemstillinger også kunne ha *institusjon* (regulære handlingsmønstre) som utgangspunkt. Her vil man gå ut fra en institusjon (for eksempel kommunal planlegging) og derfra utlede det Neumann kaller subjektposisjoner og hvordan disse oppstår som følge av institusjonens materialitet. En subjektposisjon er et utvidet rollebegrep som benyttes i diskurssammenheng. Min forståelse av begrepet er at subjektposisjonen bestemmes av diskursen. Man kan si at diskursen gir rollene innhold. Det kommunale planleggingssystemet har for eksempel klare regler for hva de enkelte aktørene kan tillate seg å gjøre gjennom Plan- og Bygningsloven. Derfor tar jeg utgangspunkt i både hendelse/prosess og institusjon i min analyse. Dette samsvarer bra med mine to siste problemstillinger, hvor den ene fokuserer på

Skutensaken som prosess, og den andre fokuserer på de utfordringer det kommunale planleggingssystemet møter i denne prosessen.

3.7 Formidling av resultater

I denne undersøkelsen ble anonymisering et problem. Saken var preget av svært klare standpunkt fra mange svært profilerte aktører. Anonymisering skal sørge for at man ikke skal kunne lokalisere hvem som har sagt hva, noe en del av mine respondenter framhevet som nødvendig for at de ville delta. Allikevel skal det aktuelle intervjuobjektet kunne kjenne seg igjen. Ett enkelt grep er selvfølgelig at man utelater navn. I mitt tilfelle fant jeg det også nødvendig å utelate stillingsbeskrivelse i noen av tilfellene. Jeg fant det også nødvendig å begrense bruken av direkte sitater. Særlig gjelder dette utsagn som kan karakteriseres som spontane, ”in the heat of the moment”, og hvor ordlyden ikke gjenspeiler aktørens egentlige standpunkt.

Målet med en undersøkelse vil nødvendigvis være å nå ut med resultatet av arbeidet. Teksten må derfor være engasjerende i innhold og form. Her er sitater og beskrivelser av hendelser viktige og vanlige hjelpemidler i kvalitative analyser (Grønmo 1996:97). Slike sitater (fra intervjuer og dokumenter) eksemplifiserer poenger, resonnementer, begreper og kategorier. Man må derimot passe på at man ikke lar dette styre analysen i for stor grad. For mange sitater og anekdoter kan ødelegge flyten og virke forstyrrende. Slike illustrasjoner bør være korte, og alltid ha en kobling til teksten. Ved å knytte dem til det teoretiske rammeverket og den øvrige konteksten, vil forskerens forståelse av utsagn og momenter (forhåpentligvis) bli tydelig for folk.

Jeg har delt analysen i tre deler, basert på mine tre problemstillinger. Hvert av de tre kapitlene har medført ulike metodiske utfordringer. Samtidig har metodiske teknikker og da særlig tekstanalyse vært sentral gjennom hele analysen. Det første analysekapittelet besvarer problemstilling 1, og her har enkel narrativ analyse stått sentralt. Når jeg sier ”enkel” vil jeg allikevel påpeke det omfattende arbeid som ligger bak det å gjenfortelle en ett års prosess med tilhørende berg av dokumenter, avisartikler og ulike subjektive oppfatninger. Jeg håper allikevel at den er gjengitt så nøyaktig som mulig. Det andre analysekapittelet besvarer problemstilling 2, og er en diskursanalytisk framstilling av Skutensaken som prosess, hvor jeg ønsker å fokusere på aktører og deres handlinger. Gjennom å velge ut visse handlinger og de ulike representasjoner, verdier og eventuelt institusjoner disse springer ut fra, kan jeg

forhåpentligvis si noe om aktørenes rasjonalitet og bakgrunnen for de strategiske valg de foretar, og de relasjoner som framstår mellom de ulike aktørene. Siste analysekapittel besvarer problemstilling 3 og har også diskursanalyse som sentral metodisk tilnærming. Her vil jeg se på hvordan kommunal planlegging som dominerende diskurs blir utfordret, og hvorfor dette skjer. Her er utgangspunktet institusjonen og de subjektposisjoner institusjonen skaper. Dette kapitlet vil oppsummere saken gjennom å knytte resultatene til det begrepsapparatet jeg har utarbeidet i teorikapitlet.

KAPITTEL 4: SKUTENSAKEN

I det følgende vil jeg gjøre rede for Skutensaken slik den framstår kronologisk. Saken starter i 1994 med daværende bygningsråds behandling av byggemeldingen og avsluttes i 1999 med siste behandling i Hovedutvalget for Byutvikling. Dette er en narrativ framstilling og bygges på offentlige saksdokumenter, sakens framstilling i media samt intervjuer og samtaler med enkeltpersoner.

4.1 Byggemeldingen

I 1994 ble det søkt om byggetillatelse for Skuteviksboder 20A-23. Prosjektet skulle bli et kombinert hotell/motell- og hybelbygg og skulle stå klart april 1995. Konseptet var differensiert turisttilbud i høysesong mai-august og hybler i lavsesong september-mai. I startfasen var det meningen at det skulle tas i bruk moduler (brakker) som senere skulle integreres i bygningsmassen. Det kom følgende uttalelser til byggemeldingen:

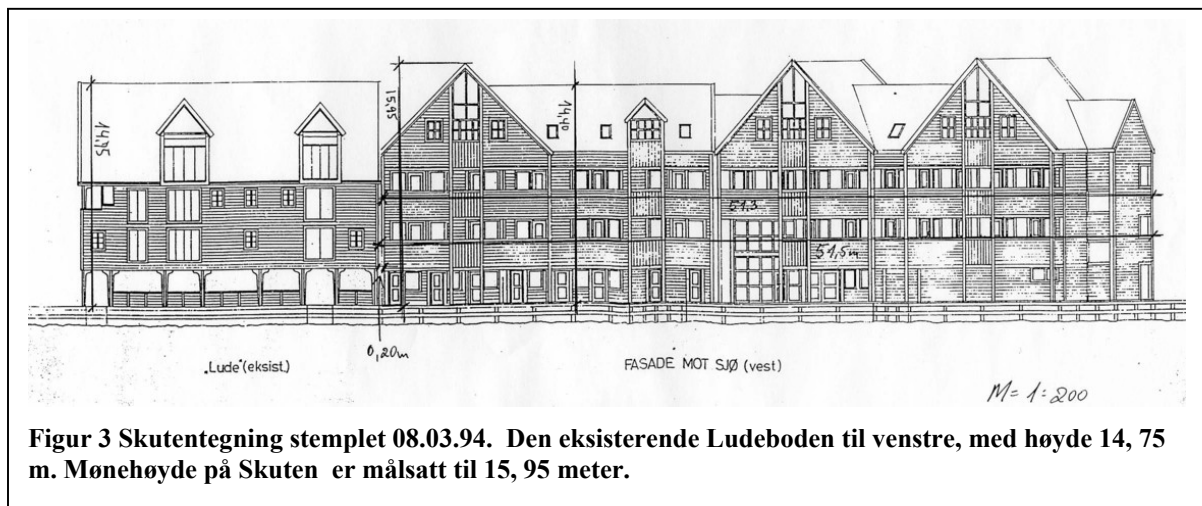
Sandviken bydelsutvalg støttet tiltaket, men bad om vurdering av de trafikale forholdene på tomten. Byantikvaren og TFBU (Tilsynet For Byens Utseende) godkjente prosjektet med noen anmerkninger til form. De stilte seg skeptisk til innregulert gangvei foran ny bebyggelse (sjøsiden), da dette er uten tradisjon i Skuteviken. De bad om at dette ble avventet til Slaktehustomtens situasjon var avklart. Byantikvaren godkjente også utplassering av moduler, men understreket viktigheten av klar og kort tidsbegrensing. Administrasjonen i Bergen kommune fastslo at prosjektet var innenfor reguleringsplanen for området (Slaktehusområdet), hvor det aktuelle byggeområdet var regulert til formål erverv/kontor. Vegkontoret forbeholdte seg retten til å endre adkomstforholdene i forbindelse med eventuell storutbygging av Slaktehustomten. Videre forutsatte administrasjonen at byantikvarens og TFBUs kommentarer til de estetiske sidene ble fulgt opp.

Administrasjonens forslag til bygningsrådsvedtak var at prosjektet skulle anbefales godkjent, med visse tekniske vilkår. I tillegg ble det framsatt et forslag om at saken burde utsettes til uttalelser ble innhentet fra Havnevesenet, og at juridiske forhold ble avklart. Uttalelsene fra Havnevesenet ble innhentet uten videre innvendinger enn en oppfordring om å ta generelle hensyn til havneplanen.

Det kom også *nabomerknad* fra en forretning i Skuteviksboder 18 og 19, den eneste formelle parten i saken på privat side. Forretningens advokat påpekte at et uløst problem i området var

mangel på parkeringsareal til lokale virksomheter. I Skutenprosjektet var Skuteviksboder 20 (en kommunal eiendom) planlagt brukt til parkering for prosjektet. Forretningen mente at denne tomten burde gjøres offentlig tilgjengelig for næringsdrivende i området generelt. Det ble også påpekt at den kommunale saksbehandling tok hensyn til havneplanens intensjoner om økt tilkomst for sjørelaterte næringer til sjøen, noe forretningen mente derimot ikke ville tas hensyn til i Skutenprosjektet. Merknaden ble avsluttet med en kommentar om at med det hastverket byggesaken syntes å være fremmet, ville det være fare for at vitale interesser ikke ville bli godt nok ivaretatt.

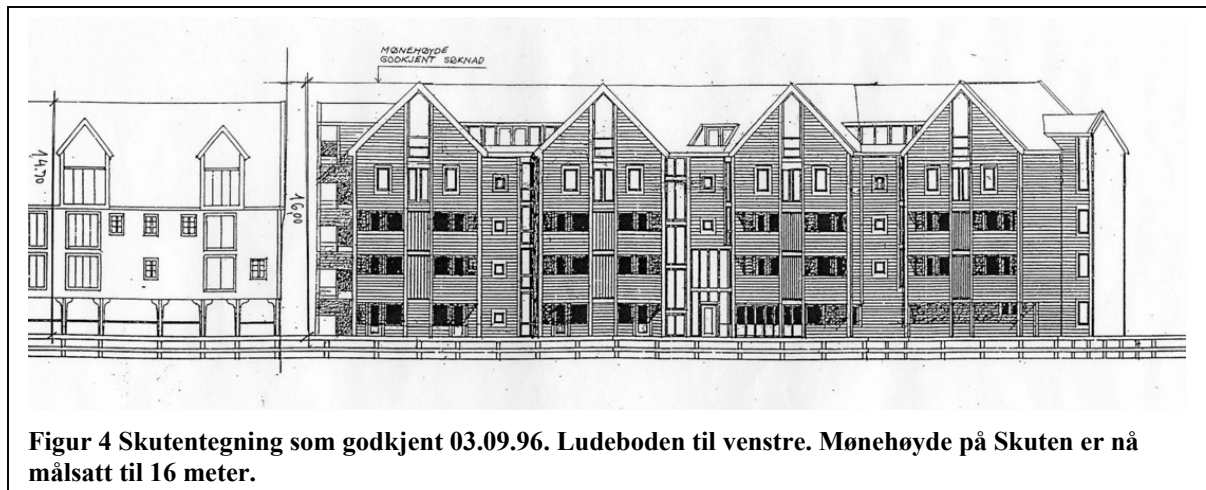
Bygningsrådet fulgte administrasjonens forslag til vedtak, og søknaden ble dermed godkjent med de vilkår administrasjonen framsatte. Senere i saken skulle det bli et hett diskusjonstema i hvilken grad illustrasjonen nedenfor ble lagt til grunn for godkjennelsen.



I tillegg framsatte lederen for bygningsrådet et forslag om å nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud etter Plan- og bygningsloven §33 i påvente av behandling av havneplanen. Dette forslaget ble nedstemt.

4.2 Endringene

I 1996 ble den første endringen av prosjektet på administrativ fullmakt foretatt. Byggherren ville nå innrede leiligheter i toppetasjene, og drive hotell i resterende arealer. Det ble vedtatt fasade- og bruksendringer deretter, og bygget ble hevet med 1 etasje, slik at det nå ble gitt tillatelse til 4 etasjer og loft, i stedet for 3 etasjer og loft.

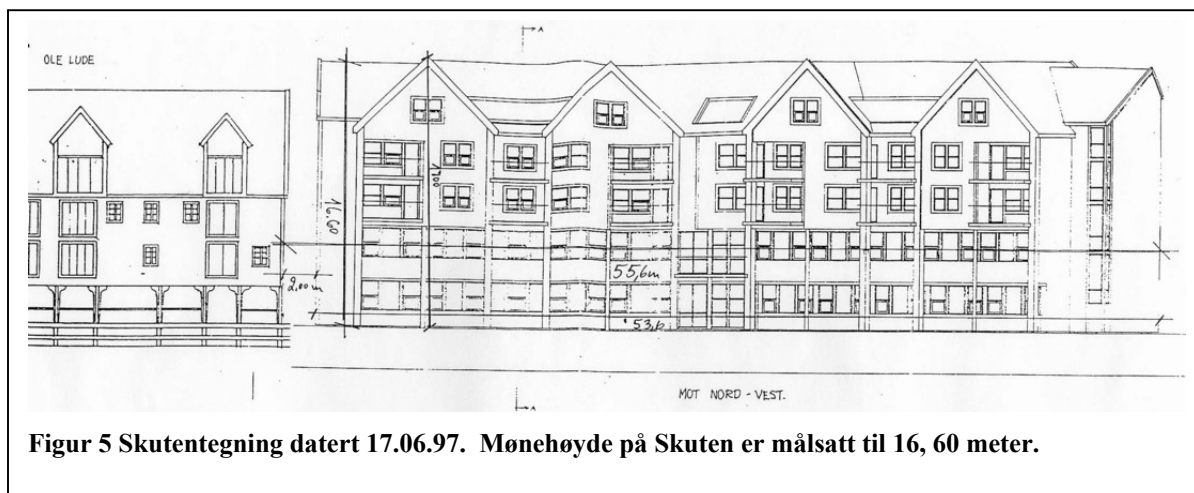


I 1997 søkte Skuten Eiendom A/S om mindre vesentlig endring av reguleringsplan, da det foreslås nok en bruksendring fra hotell/leiligheter til kombinert næringsbygg (kontorer) og boligbygg i 4 etasjer og loft. I fullmaktsvedtaket fra Planavdelingen ble det gjort rede for områdets reguleringsmessige status. Arealet var regulert til erverv/kontor, og kunne derfor etter reguleringsbestemmelsene benyttes til kontorer.

Det ble også påpekt at bygningsrådet den 14/4 1997 vedtok at "Delutredning Sandviken, Næring", som var et innspill til kommunedelplan Sandviken, skulle legges til grunn for behandling av innkomne saker fram til kommunedelplanen var ferdig. I denne delutredningen het det at:

"Slaktehustomten bør omreguleres fra bolig til næring, uten stor og tung bebyggelse. Verneinteresser legger føringer for området. Vern gjennom bruk. Det bør være sjørelatert næring, tilpasset eksisterende bygninger og strandlinje. Det kan åpnes for enkelte boliger som underordner seg næring som hovedformål. Tilgjengelighet til sjø må sikres og aksene fra Fjellveien og Meyermarken trekkes helt ned til Slaktehusområdet. [...] Hybelhotellet som er under oppføring gir føringer og åpner for enkelte boliger."

Administrasjonen godkjente mindre vesentlig endring av reguleringsplan under forutsetning av enkelte tekniske forbedringer, samt at boligandelen ikke oversteg 20% av området som var regulert til næringsformål. Senere skulle det vise seg at bygget måtte heves 60 cm grunnet påkrevet ventilasjonsanlegg i kontoretasjen. 1. og 2. etasje ble kontorer, mens 3. og 4. etasje og loft ble leiligheter. Boligandelen på maks 20%, samt innregulerte sports/uteboder, ble forutsatt innfridd ved realisering av byggetrinn II. Dette byggetrinnet ble byggemeldt, men ble trukket tilbake av utbyggerne selv etter at bråket startet rundt byggetrinn I.



Figur 5 Skutentegning datert 17.06.97. Mønehøyde på Skuten er målsatt til 16, 60 meter.

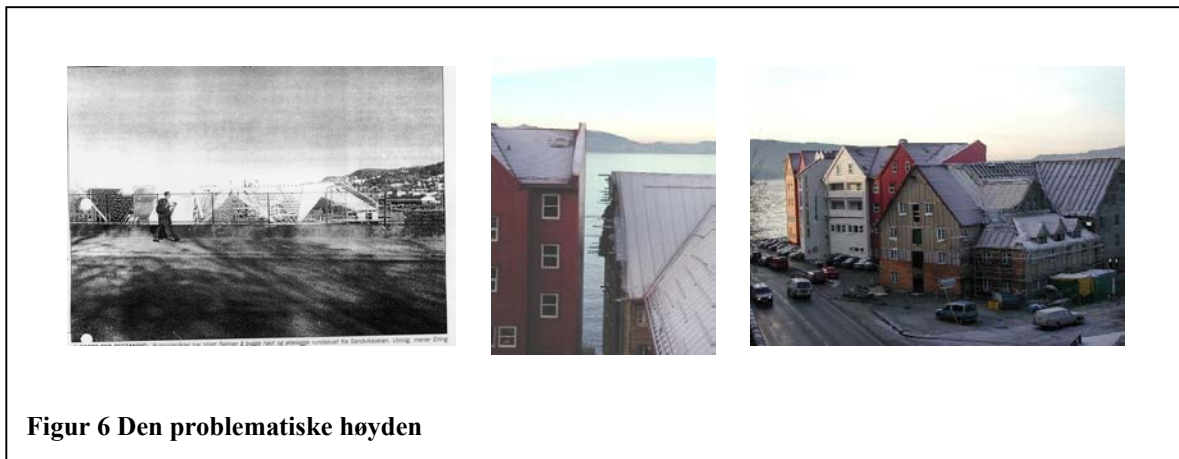
4.3 Reaksjoner blant befolkningen og medias belysning av saken

I løpet av våren 1998 begynte nybygget, heretter kalt "Skuten", å bli ferdigstilt. I det bygningsmassen ble framtrødende kom det også reaksjoner, til å begynne med framstilt gjennom media. Den første notisen i saken stod på trykk i BA 5. mai. I følge skribenten hadde spalten "Byredaksjonen" fått flere henvendelser om at nybygget i Skuteviken tok vekk utsikten mot Byfjorden. Videre ble det uttalt fra byggesaksavdelingens representant til spalten at:

"Ofte er det slik at byggherrene hevder at hvis de ikke får den utnyttelsesgrad de ønsker, vil de skrinlegge sine prosjekter. Vi har ingen mulighet til å kontrollere slike opplysninger, og må fra tid til annen inngå kompromisser. Heldigvis er det ennå en del fjord å se på..."

Videre utover mai og juni måned figurerte saken hyppig og i til dels sterke former i avisene, da særlig Bergensavisen (BA). Enkelte privatpersoner gikk hardt ut mot administrasjonen, og en sandvikenbeboer, som etterhvert ble sentral, skrev et innlegg om at Skuten burde senkes til å samsvare med nabobygningen, Ludeboden. Hans sønn, også relatert til Sandviken, skrev et innlegg hvor han kritiserte manglende årvåkenhet hos administrasjonen, manglende moralsk ansvarfølelse hos byggherren, manglende kommunedelplan og manglende implementering av lokale interessegrupper i prosessen.

Etter hvert ble det fokusert på at byggetegningene som ble behandlet i bygningsrådet i 1994 var unøyaktige i framstillingen av høyde. På tegningene var Skuten tegnet inn i samsvarende høyde med en nærliggende sjøbod, Ludeboden (se byggetegninger). Til tross for at byggesaksavdelingen opplyste om at høyden ved kontrollmåling ser ut til å være i orden, mente BA at sakspapirene fra 1994 ikke sier noe om at bygget skulle bli nærmere 20 m høyt. Nå reagerte også politikerne i Hovedutvalget for Byutvikling (HOBY, tidl. bygningsråd), og særlig Høyres kommunalråd engasjerte seg sterkt i saken. De bad om en utredning fra administrasjonen.



Byggherren gikk ut i avisene og tilbakeviste kritikken mot prosjektet. Bergens Tidende skrev i et intervju at byggherrene mente at de hadde gjort sitt beste for Sandviken. BA tok tidligere leder for Stiftelsen Bryggen, den nåværende, en arkitekt og en politiker fra Høyre (som for øvrig er datter av tidligere nevnte sentrale sandvikenbeboer) med på befaring. Alle ytret seg særs negativt om prosjektet. Høyrepolitiker, som senere overlot saken til sin kollega i HOBY, skrev flere brev til rådmannen om å stanse byggingen. Tidligere leder av Stiftelsen Bryggen kom med uttalelser som lederen for HOBY oppfattet som korrupsjonsanklager, noe hun reagerte sterkt på gjennom et innlegg i avisen.

I tillegg til synspunktene som kom fram i media, aksjonerte velforeningene i Skuteviken i form av å henge opp seil på husveggene med påskriften: ”Senk Skuten! Stopp byggetrinn II!” I stedet for å klage inn Skuten I, mente velforeningene at det var viktigere å stanse Skuten II, og konsentrerte seg om dette. Dermed sendte de inn sine egne forslag til regulering av disse aktuelle tomtene, noe som etter hvert ble lagt til grunn i kommunedelplanen.

4.4 Administrasjonens redegjørelse av fullmaktsvedtakene

Den 6. juni orienterte administrasjonen HOBY om saksgangen. De stadfestet at bygningsrådet i 1994 godkjente et treetasjes hotell med hotellrom på loft i samsvar med reguleringsplan. Her påpekte avdelingen at reguleringsplanen kun angir etasjeantall (3 etasjer), ikke maksimale byggehøyder. Saken ble vedtatt i samsvar med søknad og byggetegninger, noe de to administrative endringene i '96 og '97 også ble. Avdelingen opplyste om at det ikke var foretatt andre søknadspliktige endringer på prosjektet, og at byggehøydene ble funnet å være i samsvar med de tillatelser som var gitt, og at bygningen ble framstilt med godkjente høyder på alt tegningsmateriell. Det ble sendt ut nabovarsler, men det ble ikke mottatt protester. Administrasjonen konkluderte med at endringene i '96 og '97 var godkjent som mindre vesentlige reguleringsendringer etter Plan- og bygningsloven §28-1, nr. 2, som gir delegert myndighet til administrasjonen til å behandle mindre vesentlige endringer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Når det gjaldt misforholdet mellom Skuten og Ludeboden på nevnte tegninger, kunne administrasjonen opplyse om at det var kontrollmålt at tegningene som ble forelagt politisk behandling faktisk viste Skuten med riktig høyde. Høydeforholdet mellom den prosjekterte og den eksisterende bygningen var derimot ikke riktig, noe administrasjonen grunnga med at det på tegningene var tatt utgangspunkt i en middelvannstand som lå mellom 1,80 m og 1,90 m over det reelle nivå, noe som førte til at "Ludeboden således er plassert tilsvarende for høyt i terrenget". Videre påpekte administrasjonen at de ikke kunne se at nybyggets høyder i forhold til Ludeboden noen gang hadde vært et tema ved den politiske behandlingen, verken i bygningsrådet eller TFBU. Det ble også påpekt at bygningsrådet i 1989 vedtok å heve Ludeboden med 1 m, noe som ennå ikke hadde blitt gjennomført da denne utredningen ble skrevet.

4.5 Et privat initiativ

Før hovedutvalget rakk å behandle kommunalavdelingens redegjørelse, skrev tidligere nevnte sandvikenbeboer, en pensjonert BOB-direktør (Bergen og Omegn Boligbyggelag), et brev til daværende ordfører i Bergen med kopier til HOBY, kontrollutvalget og kommunalrådene. I dette brevet kommenterte han prosjektet og administrasjonens redegjørelse. I brevet begynte han med en oppsummering av fullmaktsvedtakene, og påpekte deretter at bygget var blitt vesentlig høyere enn det godkjennelsene skulle tilsi. Videre kommenterte han administrasjonens redegjørelse av byggetegningenes misforhold mellom Skuten og Ludeboden og påstanden om betydningen av feil middelvannstand. Han skrev at Skuten altså i

realiteten var høyere enn det som kom fram av tegningene. Til utsagnet fra administrasjonen om at høyde aldri har vært et tema i saken, skrev han:

"Denne uttalelsen er helt meningsløs. Det er jo uten videre klart at både tilsynsutvalget for byens utseende, hovedutvalg for Fritid- og kultur som også har behandlet saken, og bygningsrådets medlemmer har vært tilfreds med at nybyggets høyde, som fasadeplanen viste, var på linje med Ludebodens. Hadde denne vist seg 2 m høyere, hadde bygget med sikkerhet ikke blitt godkjent i 1994. Det er jo også klart at heller ikke byggeadministrasjonen har kjent til dette før nå i juni 1998. I motsatt fall er vi jo borte i grovt uredelige forhold i denne etaten."

Når det gjelder områdets reguleringsmessige status, påpekte han at formålet som var spesifisert til næring/kontor var blitt fullstendig endret, med en boligandel som klart må overstige de 20% som det åpnes for i et næringsområde. Han skrev: "Når byggherren på tross av dette likevel søker om en total endring av byggeformålet, må det antas at han hadde en forventning om at han ville få søknaden godkjent - på fullmakt". Han mente at det tydelig har pågått en kamp mellom utbygger og planavdeling om boligandelen, hvor planavdelingen ga etter og ga tillatelse til 14 leiligheter. I denne sammenheng ba han om en gjennomgang av kontrollutvalget av samarbeidet mellom byggherre og saksbehandler i byggeadministrasjonen. Han kommenterte videre de endringene som var foretatt i prosjektet:

"Har administrasjonen glemt at vi har et bygningsråd? Eller er det slik at bare man tar endringer i forhold til bygningsrådets vedtak i etapper, så kan man dekke seg inn under begrepet 'mindre vesentlige endringer' i byggeplaner? [...] I forholdet til byggesøknaden var det bystyret som var godkjenningsorgan for det byggherren var ute etter, men som han nok visste ikke ville ha blitt godkjent i denne forsamling. Også byggherren har vist sansen for 'etapperitt' i denne byggesaken. [...] Virkelig en god regi, men den kommer forhåpentligvis til å koste byggherren en reduksjon på én etg."

Han konkluderte med at saken viste at det trengtes en gjennomgang på alle plan i avdelingen for byutvikling, en gjennomgang som bl.a. burde ta for seg "den kultur som har utviklet seg i avdelingen og gjort det mulig at denne saken har kunnet utvikle seg slik den har gjort". I tillegg burde det spesifiseres hva som egentlig lå i begrepet "mindre vesentlig endring", samt hvem som skulle kunne inneha fullmakter. Videre konkluderte han med at det er byggherrens ansvar at tegningene som fulgte saken var feil, og dette burde få konsekvenser. I følge Brevforfatteren måtte kommunen kunne kreve bygget senket med en etasje, og heller ta den rettssak som måtte følge av det. Forum 87 (en forening av interesserte arkitekter i Bergen)

gikk ut og støttet denne kommentaren, og krevde en gjennomgang av saksbehandlingen og en senkning av Skuten.

4.6 Byggestans

Den 16. juni ble saken for første gang behandlet i HOBY. Det ble vedtatt følgende punkter på vegne av partiene A, Sp, V, SV og KrF:

- 1) Det faste utvalg for plansaker konstaterer med beklagelse at "Skuten" av utbygger ikke er vist korrekt på tegningene, som var grunnlaget for byggetillatelsen.*
- 2) Byggetillatelsen er dermed gitt på feil grunnlag og kan følgelig ikke anses som gyldig.*
- 3) Administrasjonen bes informere utbygger om dette, og at byggearbeidet følgelig må stanses.*
- 4) Det faste utvalg for plansaker ber om at det til førstkommende møte 24.06.98, legges frem en betenkning fra Kommuneadvokaten med anbefalt fremgangsmåte for å få redusert høyden på "Skuten".*

I tillegg ble det framsatt fellesforslag fra H og Frp ved Høyres kommunalråd. Disse punktene bar preg av å være tøffere i formuleringene, og kritiserte byggherren og administrasjonen mer direkte. I punktene lå flere forslag til å innskrenke administrasjonens fullmakter. Forslaget sa også at referansetegningen fra '94 "villedet de politiske organ som har behandlet saken", og fortsatte med at "utvalget er uenig i de vurderinger administrasjonen har gjort". Videre ba forslagstillerne om at kommunerevisjonen og kontrollutvalget skulle gå gjennom saken. Disse forslagene ble derimot nedstemt av flertallet i utvalget. HOBY behandlet samme dag brevet fra den tidligere BOB-direktøren, og sendte det videre til administrasjonen.

4.7 Klage fra utbygger

19. juni mottok byggesaksavdelingen en faks fra Skutens advokat, hvor vedtaket om byggestans ble påklaget. I klagen henvises det til administrasjonens utredning hvor det framgikk at bygningen var framstilt med godkjente høyder på alt tegningsmaterieil. Advokaten påpekte at det ikke var et tema i byggesaken i 1994 å ha referanse til Ludeboden, og at Ludeboden og dens forhold til Skuten kun var illustrasjonstegninger. Det ble understreket at søknadspliktige endringer i prosjektet var godkjent av administrasjonen på fullmakt.

"Det må stilles krav til forutberegnelighet for utbygger. Byggherren har hatt all grunn til å regne med at byggetillatelsen ville bli stående uendret. Utbygger har vært i god tro. [...] Omgjøring basert på de premisser som fremgår av vedtak av

16. d. m. har ikke fundament i gjeldende regelverk eller den faktiske situasjon i 1994. Omgjøring vil medføre store økonomiske tap for utbygger, som i så fall vil bli krevet erstattet.”

Hvis klagen ikke ble imøtekommet, ville Skutens advokat at den skulle oversendes fylkesmannen, og forutsatte at saken der ville gis høyeste prioritet. I avisene uttalte advokaten at byggestansen hadde vært en politisk avgjørelse av bygningsrådet, uten rettslig fundament.

På samme tid forberedte utbygger seg på et eventuelt vedtak om rivning ved å kontakte et advokatfirma i Oslo angående erstatningskrav. I et brev til firmaet stilte utbygger seg undrende til om høyder og utsikt er de reelle motivene for ”krasse og ubalanserte uttalelser” i pressen, med henvisning til blant annet BOB sitt tidligere lanserte prosjekt på samme sted som innebar høyder som ville ha oversteget Skuten. Det var dette prosjektet som la føringer for reguleringen av Slakthustomten, men prosjektet ble skrinlagt. Utbygger påpekte også at Skuten kan ha havnet mellom barken og veden i en prestisje- og maktkamp mellom politikere og administrasjon. I brevet vedkjente utbygger at Ludeboden var tegnet inn i hevet tilstand, men viste videre til at dette var i samsvar med forutsatt rehabilitering i følge byggetillatelsen for Ludeboden. Igjen henvises det til at dette uansett ikke var et tema i godkjennelsen. Utbygger ønsket også å ta hensyn til kritikken ved å revidere planene for byggetrinn II. Til slutt i brevet ble en eventuell erstatning målsatt til 15 millioner kroner.

Den 18. juni gikk den ene av byggherrene ut i avisene og sto fram med at han ikke lenger ønsket å flytte inn i Skuten slik han hadde planlagt. Han opplyste om hvordan han fikk føle bråket på kroppen, og hvordan arbeiderne på prosjektet ble skjelt ut daglig. Han la mye av skylden på media, og også på enkeltpersoner som frontet kritikken. Videre mente han at Høyres engasjement kun skyldtes at de trengte en miljøsak. I BT sa han at han vurderte injuriersøksmål mot navngitte personer. Han var åpen for dialog med kommunen, men avventet fortsatt en avklaring på hva han hadde gjort som var ulovlig.

4.8 Kommuneadvokatens betenkning

Selv om HOBYs forespørsel til kommuneadvokaten dreide seg om framgangsmåte for å få senket Skuten, fant kommuneadvokaten det nødvendig å komme med noen generelle betraktninger rundt omgjøringen av byggetillatelsen. I et notat datert 22.06.98 stilte han seg tvilende til at omgjøringen av byggetillatelsen kunne rettfærdiggjøres rent juridisk.

”Det kan svekke kommunens sak at utsikt fra vei eller byggets høyde ikke er nevnt som tema i sakspapirene. På den annen side vil kommunen kunne hevde at når illustrasjonstegningene viste at Ludeboden lå omtrent i flukt med nybygget, så foranlediget ikke prosjektet ytterligere spørsmål om høyden. En slik argumentasjon fra kommunens side vil etter mitt syn klart være berettiget, men det er vanskelig å si hvor langt dette argumentet holder ved en eventuell rettstvist.”

Videre henviste han til hvordan administrasjonen i utredningen også fant høydene å være i samsvar med godkjente endringer, og at det kunne bli vanskelig å overbevise retten om at bygget ikke var i samsvar med godkjente høyder når dette faktisk var byggesaksavdelingens oppfatning. Han viste deretter til at det eneste alternative grunnlaget for omgjøring av vedtaket ville være etter ”ulovfestede alminnelige forvaltningsrettslige regler”. Her må private interesser veies opp mot offentlige interesser. Etter kommuneadvokatens mening var derimot mothensynene i denne saken såpass betydelige (økonomiske tap for utbygger) at man vanskelig kunne nå fram på ulovfestet grunnlag. Han anbefalte at bygningsrådet avventet fylkesmannens avgjørelse før saken behandles videre, og at utbygger ble gitt anledning til å søke om byggetillatelse på nytt.

”Etter min vurdering vil det være vanskelig for kommunen å nå frem med krav om reduksjon av høyden på Skuten. Uansett vil det offentlige løpe en betydelig risiko for et vesentlig erstatningsansvar dersom en holder fast ved et krav om reduksjon av byggets høyde [...] Kommunen risikerer altså å komme i erstatningsansvar uten å oppnå det som er bygningsrådets siktemål, en reduksjon av høyden på Skuten.”

Kommuneadvokaten anbefalte heller å undersøke mulighetene for samtaler og forhandlinger med utbygger om løsninger med sikte på å redusere høyden, og påpekte at en slik dialog ville avhenge av begge parters imøtekommenhet.

Kommuneadvokatens betenkning og byggherrens klage ble behandlet av HOBY 24. juni, men i mellomtiden viste det seg at betenkningen ble offentliggjort, til stor bestyrtelse for noen. I avisen beskrives stemningen på HOBY-møtet som å ha vært ”usedvanlig opphisset”. Særlig Høyres og Arbeiderpartiets kommunalråder gikk hardt ut mot administrasjonen. Kommunaldirektøren reagerte i følge BA ”med forferdelse” på HOBYs utfall. I motsetning til det forrige utvalgsmøtet ble nå Høyres kommunalråd sine forslag til vedtak langt på vei godkjent. Under følger hele vedtaket.

1) Kommuneadvokatens redegjørelse tas til etterretning

- 2) *Det faste utvalget for plansaker kan ikke se at kommuneadvokatens notat i vesentlig grad omhandler "en betenkning med anbefalt framgangsmåte for å få redusert høyden på "Skuten"". Notatet omhandler derimot forhold som åpenbart burde vært unntatt fra offentlighet. Bergen kommunes interesser i denne saken kan derved være påført vesentlig skade.*
- 3) *Det faste utvalg for plansaker pålegger administrasjonen snarest å innlede forhandlinger med byggherren med sikte på å redusere bygget med en høyde tilsvarende minst en etasje.*
- 4) *Saken er befengt med så mange vesentlige endringer, feil og usikkerheter at dagens prosjekt åpenbart ikke skulle kunne realiseres. Det faste utvalg for plansaker vil også påpeke at referansetegning ved byggemeldingene, klart angir en bygningshøyde for nabobygg som er egnet til å villedes i vurderinger av byggehøyder. Byggehøyden bryter også klart med det eksisterende bodmiljø i området. Det vises også til brev fra adv. Davidsen, datert 19.6.98, der det heter: "Administrasjonen godkjente 18.10.96 bruksendring fra hotellrom til boliger på loft, og heving av møne på mellombygg. Endringen innebar en økning av etasjeantallet med en etasje". Dette kan ikke sies å være mindre vesentlig endring i hht. reguleringsplan samt bygningsrådets vedtak.*
- 5) *Inn til videre innskrenkes administrasjonens fullmakt til å øke byggehøyder med kun inntil 30 cm i gitte tilfeller, i forhold til politisk godkjente prosjekt eller i forhold til bestemmelser som måtte fremgå i hht. reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Enkeltprosjekt som er godkjent gjennom politisk behandling skal behandles politisk ved eventuelle endringer.*
- 6) *Ved behandling av byggesaker i Bergen kommune som omhandler bygg med høyde 3 etasjer (inkl. loft dersom dette er planlagt til bruksareale eller beboelse) eller høyere, skal perspektivskisser som også viser høyder i forhold til omkringliggende eksisterende bebyggelse og nærliggende iøyenfallende referansepunkter, foreligge. Skissene skal høydemålsettes i forhold til et konkret og felles referansepunkt.*
- 7) *Det faste utvalg for plansaker anmoder Kontrollutvalget/Kommunerevisjonen om å gjennomgå utviklingen i denne saken og vurdere prosesser og fullmakter i denne forbindelse.*
- 8) *Det faste utvalg for plansaker gir Fullmaktsutvalget mandat til evt. å viderebehandle saken i sommerferien fra 25.6.98, dersom det ikke er praktisk mulig å innkalle til fullt planutvalg.*

Administrasjonen la så frem noen alternativer til framgangsmåte som resultat av HOBYs vedtak om at det skulle innledes forhandlinger med byggherren. Det første alternativet var senkning av bygget med en etasje. Dette var et alternativ som i følge administrasjonen vil koste titalls millioner å få gjennomført. Man kunne også muligens senke takkonstruksjonen på mellombyggene. Dette ville ha blitt en omforming av takkonstruksjonen, som ville ha vært beskjedent i omfang og kostnad, selv om kostnadene fortsatt vil være i millionklassen. Derimot ville en slik løsning gå ut over utforming, dvs. estetikk. Administrasjonen ønsket også å fokusere på stanskostnadene. Byggherren vurderte stanskostnadene å bli 500.000 pr. uke fram til anleggsferie, for deretter å akkumuleres betydelig. Ut fra disse punktene ble det anbefalt å få i gang arbeidene så snart som mulig.

Det ble opplyst i utredningen at utbygger i møte med avdelingen ikke var villig til å tilkjenne noe syn på utvalgets vedtak før resultatet av Fylkesmannens klagebehandling forelå. Administrasjonen ønsket heller ikke å gi en mer uttømmende rapport fra drøftelsene med utbygger før klagebehandlingen var ferdig.

4.9 Fylkesmannens avgjørelse

17. juli falt avgjørelsen fra Fylkesmannen. Ut fra fylkesmannens synspunkt var hovedspørsmålet i saken om HOBY hadde rettslig adgang til å omgjøre vedtaket av 1994 med senere administrative endringer, samt redusere bygget med en etasje. Adgang til å omgjøre vedtaket ble vurdert ut fra Forvaltningslovens §35, som omhandler omgjøring av vedtak uten klage (ingen formelle parter klaget på vedtakene). Ifølge FVL §35 kan vedtaket omgjøres dersom det må anses som ugyldig. Et grunnvilkår her er at feilen var så vesentlig at den kan ha øvet innflytelse på vedtaket. Fylkesmannen vedkjente at referansetegningene mellom Ludeboden og Skuten muligens var egnet til å villedde i vurderingen av byggehøyder, men ettersom Skuten A/S var eneste part i saken, og omgjøring ville føre til skade for selskapet, ville utgangspunktet være at villfarelse hos myndighetene allikevel ikke vil kunne føre til ugyldighet. Unntaket er tilfeller hvor parten selv har medvirket til å gi myndighetene en uriktig oppfatning, og da må forholdet være temmelig graverende. Alminnelig uaktsomhet er ikke tilstrekkelig. Fylkesmannen skrev at det var ”uomtvistelig” at Skuten faktisk var vist med korrekte høydemål (noe administrasjonen hadde kontrollmålt), og fylkesmannen kunne heller ikke finne at høyde i forhold til eksisterende bodmiljø i Skuteviken hadde vært noe vurderingstema. Ut fra dette konkluderte fylkesmannen med at det er “vanskelig å konstatere at tiltakshaver med hensikt eller grov uaktsomhet har bidradd til å gi bygningsmyndighetene et fortegnert bilde av saken”. Bygningsrådsvedtaket av 1994 kunne dermed ikke sies å være ugyldig. En annen mulighet for omgjørelse av vedtaket etter §35 er omgjøring til skade uten særskilt lovhjemmel, der hvor særlige hensyn taler for det. I denne saken ville dette kunne gjelde hensyn til offentlige interesser versus hensyn til den private part. Fylkesmannen anså ulempen for den private part å veie tyngre enn allmenne hensyn, og fant at heller ikke denne lovlyden kunne anvendes.

Et annet vesentlig spørsmål i saken var om administrasjonen gikk ut over sine fullmakter i denne saken. Ifølge Plan- og Bygningsloven §28-1 kan mindre vesentlige endringer av reguleringsplan gjøres av utvalget for plansaker. Slike saker kan delegeres til administrasjonen, dersom de ikke er av prinsipiell art. Fylkesmannen påpekte i avgjørelsen at

“mindre vesentlig endring” er skjønnsmessig og må vurderes i hvert tilfelle. Men det fantes et rundskriv fra Miljøverndepartementet som sa at en økning fra 2 til 3 etasjer var å anse som vesentlig endring. Derimot var en økning fra 3 til 4 etasjer å anse som mindre vesentlig, noe som var tilfellet i denne saken. Fylkesmannen sluttet seg til administrasjonens vurdering på bakgrunn fra dette, men nevnte så at “en for så vidt kan stille spørsmål om de gitte tillatelser burde ha vært behandlet ved utarbeidelse av reguleringsplan på grunn av strøkets særegne karakter”. Hvorvidt en sak er av prinsipiell art eller ikke anså fylkesmannen for å være et internt anliggende i kommunen, og ville derfor ikke ta stilling til om administrasjonen har tilstrekkelig personell kompetanse.

Fylkesmannen konkluderte med at vedtaket av 1994 og senere administrative endringer ikke kunne omgjøres, hvilket betyr at klagen fra utbygger førte fram, og bygget kunne gjennomføres i henhold til gitte tillatelser.

Høyres kommunalråd gikk ut i avisene og presiserte at dette ikke skulle være den endelige avgjørelse i saken. Han mente at Fylkesmannen utførte ”finjuss”, men at det allikevel kunne konstateres at de var enige om hva som faktisk skjedde. Skutens advokat ytret at han var fornøyd med at ”jussen endelig har slått igjennom”. Den tidligere BOB-direktøren krevde rettssak, og mente at Fylkesmannens avgjørelse var full av ”synsing og feil lovanvendelse”.

4.10 Byggherrens reaksjon på fylkesmannens avgjørelse

I et brev til kommunaldirektøren for KBY viste Skutens advokat til et møte som tok sted mellom dem den 21. juli, det innledende forhandlingsmøtet. Innledningsvis konstaterte advokaten at byggherren som konsekvens av fylkesmannens vedtak kom til å ta opp igjen arbeidene etter fellesferien, samt at det ikke ville bli aktuelt å redusere etasjeantallet. Byggherren ønsket derimot å "vise positiv vilje overfor det politiske miljø", og foreslo som en minnelig løsning at det ville være teknisk mulig å endre noe på takkonstruksjonen. Advokaten presiserte at tilbudet kun ville gjelde i forhandlinger med administrasjonen, og ville ikke kunne påberopes ved rettslig behandling. Det krevdes også at kommunen kunne garantere for at samtlige kostnader ble dekket. Uavhengig av foregående ønsket advokaten også i samme brev å fremme erstatningskrav for de kostnader saken påførte byggherren. Til sammen ble det framsatt krav om umiddelbar utbetaling av 1,5 millioner kroner. Dette beløpet ville baseres på en minnelig løsning, og dersom Bergen Kommune ikke ville innfri kravet, så ville byggherren stå fritt til å justere dette kravet ved eventuelle senere forhandlinger eller rettslig prosess.

4.11 Resultatet av forsøk på forhandlinger med utbygger

Etter at fylkesmannens avgjørelse falt, kunne administrasjonen komme med en komplett orientering om oppfølging av hovedutvalgets vedtak av 24. juni (pålegg om forhandlinger med byggherren). Administrasjonen konstaterte at byggherren kun viste vilje til eventuelt å senke takkonstruksjonen, dersom kommunen dekket kostnadene. Administrasjonens vurderinger var at en reduksjon med en etasje ville være urealistisk, både kostnadmessig og på grunn av byggherrens motvilje. En reduksjon av takkonstruksjonen ville i utgangspunktet har vært faglig og økonomisk gjennomførbart. Administrasjonen ville derimot ikke anbefale dette, fordi hovedutvalgets intensjon om reduksjon av en etasjehøyde ikke ville bli oppnådd ved dette, den arkitektoniske løsningen ville bli mindre god, og kostnadene ville ikke veie opp mot det man kunne ha oppnådd. Når det gjelder byggherrens framsatte krav om erstatning, mente administrasjonen at det ikke var gitt at kommunen måtte dekke dette kravet.

Behandlingen av orienteringen i Fullmaktsutvalgsmøte 27. juli resulterte i at utvalget vedtok at kommunen ikke skulle dekke kostnadene ved senkning av tak, i tråd med administrasjonens anbefaling. Videre vedtok de en formulering om at kommunen ikke skulle dekke stanskostnadene. Høyres kommunalråd framsatte også to forslag til vedtak. Det ene om at Skutensaken i sin helhet skulle gjennomgås av uavhengig juridisk ekspertise, fortrinnsvis av de samme jurister som utarbeidet kommentarene til bygningsloven.

”Her må alle aspekter trekkes inn, både administrasjonens adgang til å fatte fullmaktsvedtak og byggherrens ansvar for å gi tilstrekkelige og riktige opplysninger. Bygningsrådet ber samtidig om uttalelse fra Riksantikvaren om disse problemstillingene tatt i betraktning strøkets spesielle karakter.”

Dette forslaget ble vedtatt. Kommunalrådets andre forslag, som var nok et framstøt for å få engasjert en setteadministrasjon for den videre behandling av saken, ble nedstemt av de to andre i fullmaktsutvalget (som besto av kommunalråder fra H, A og V). Høyres kommunalråd sendte et notat til Kommuneadvokaten hvor han bad om å få opplyst hvilke faktaopplysninger som ble gjort tilgjengelige for kommuneadvokaten i forbindelse med HOBYS anmodning om anbefalt fremgangsmåte for senkning av Skuten 16. juni. Han argumenterte mot at byggehøyder ikke var et tema i saksbehandlingen, og viste til flere momenter hvor høyde kunne sies å ha vært et underliggende tema, om ikke uttalt. Bl.a. opplyste kommunalråden om antikvariske myndigheters motstand mot hevingen av Ludeboden samt kravet om helhetlig og

harmoniserende bebyggelse i reguleringsbestemmelsene. Daværende bygningsrådsleder (1994) hadde også uttalt til kommunalråden at hun stilte seg uforstående til at administrasjonen påstod at høyde ikke var et tema. Hun mente at byggehøyde alltid er et tema i utbyggingssaker. Ut fra dette spurte kommunalråden om hvordan kommuneadvokaten (og fylkesmannen) kunne påstå at byggehøyde aldri var et tema. Han ønsket å få vurdert ”rimeligheten” og lovligheten ved de administrative endringene, og ønsket i tillegg å vite hvorfor kommuneadvokatens betenkning ikke ble unntatt offentlighet.

I et notat til Høyres kommunalråd datert 8.9. svarte kommuneadvokaten på tiltale. Her gjorde kommuneadvokaten rede for hva som ble lagt til grunn for at betenkningen ikke ble unntatt offentlighet. Kommuneadvokaten opplyser om at notatet faktisk var midlertidig unntatt offentlighet, ettersom dette er regelen ved dette kontoret. Det er opp til mottakeren (altså forvaltningsorganet, i dette tilfellet KBY) om det skal offentliggjøres eller ikke. Det opplyses videre at det kom en henvendelse fra KBY hvor det ble spurt om notatet kunne offentliggjøres. Dette hadde ikke kommuneadvokaten noen avgjørende innvendinger mot, på bakgrunn av ovennevnte, i tillegg til flere andre grunner, bl.a. at den opprinnelige henvendelsen fra HOBYS ikke var unntatt offentlighet, og det faktum at KBY var nødt til å henvise til betenkningen i forbindelse med behandlingen av klagesaken.

Kommunalråden sendte også en faks til rådmannen i Bergen, hvor han la ved et notat fra den tidligere BOB-direktøren som skulle gjøre rede for hvordan ”takhøyden på Skuten er blitt løftet 5,01 meter i forhold til de tegninger som ble lagt til grunn ved den politiske behandlingen”. Kommunalråden anmodet om en avklaring om dette notatet inneholdt feil i resonnering og mål. Notatet var datert 17.8. og var en utredning om den trinnvise økningen av høyden på Skuten. Dette notatet ble ikke brukt i noen videre sammenheng i saken.

4.12 Kommunerevisjonens innspill

På bakgrunn av HOBYS vedtak om anmodning til kontrollutvalget og kommunerevisjonen om gjennomgang av Skutensaken, sendte revisjonssjefen en vurdering av saken til Kontrollutvalget. Han understreket her at fylkesmannens avgjørelse var ”det siste dokument” i saken, og at kommunerevisjonen ikke hadde noen faglig spesialkompetanse som innbød til etterprøving av vurderinger og konklusjoner som er gjort i saken. Derimot mente revisjonssjefen at det finnes en hjemmel for revisjonen å kunne gjøre en undersøkelse om utøvelsen av prosesser og fullmakter, slik HOBYS anmodet om. En slik prinsipiell tilnærming

mente han ville kunne være til nytte for kommunen. Fram til en slik vurdering ville foreligge, mente han at politiske organ som delegerer oppgaver til sine respektive administrasjoner selv har ansvar for å evaluere slike ordninger.

I sin behandling av saken var Kontrollutvalget (KTRU) enig i revisjonssjefens vurderinger. De mente at det er grunnlag for å gå saksbehandlingen nærmere etter i sømmene. I tillegg vedtok de at revisjonen skulle undersøke hvorvidt administrasjonen ved KBY øvet påtrykk for å få overført kommuneadvokatens betenkning fra rødt (unntatt offentlighet) til hvitt papir. De ba også utvalgene om å vurdere endringer dersom delegeringsordningene ikke fungerte etter hensikten.

4.13 Riksantikvarens uttalelse

17. september forelå en uttalelse fra Riksantikvaren på oppfordring fra HOBY, der det ble utredet om sakens problemstillinger i forbindelse med strøkets spesielle karakter. Riksantikvaren konsentrerte seg om hvorvidt antikvariske hensyn ble tilstrekkelig ivaretatt under behandlingen av byggesaken. I sin gjennomgang av saken la de vekt på at reguleringsbestemmelsene sa at det skulle innhentes uttalelser fra antikvariske myndigheter, og at disse hadde gitt flere anmerkninger til prosjektet i forbindelse med den opprinnelige godkjente tillatelsen fra 1994. I den første endringen fra 1996 påpekte Riksantikvaren at detaljeringen skulle skje i samråd med TFBU og Byantikvaren. De kunne ikke se at det forelå noen uttalelse fra byantikvaren i dette tilfellet.

Riksantikvaren påpekte videre visse aspekter ved saken de mente var viktige å ha klart for seg. For det første ligger det aktuelle området midt mellom en rekke av fredete boder (Skuteviksboder 7-19) og den verneverdige Ludeboden. At bodene er fredet, betyr at de anses for å være svært viktige kulturminner, og Riksantikvaren mente derfor at området som helhet utgjør et svært verdifullt kulturmiljø. De henviste også til Delutredning Sandviken Næring, som i 1997 ble vedtatt å skulle legge føringer for saksbehandling av byggesaker fram til kommunedelplanen ble ferdig. Her het det seg at verneinteresser skulle legge føringer for området. Derfor mente Riksantikvaren at det var påfallende at ikke vernemyndighetene ble bedt om å uttale seg ettersom prosjektet ble revidert og utvidet. Videre kunne de ikke forstå at byggets høyde aldri har vært et tema, og beklaget sterkt at ikke administrasjonen redegjorde for nybyggets høyde sett i forhold til reguleringsbestemmelser og områdets spesielle karakter.

Riksantikvaren stilte spørsmål ved om administrasjonen handlet i strid med reguleringsbestemmelsene. Etter deres vurdering syntes det som om alle de godkjente endringene til sammen utgjorde en vesentlig endring. I tillegg viste de til det nevnte rundskrivet fra Miljøverndepartementet. De mente at dette rundskrivet er meget generelt, og ikke kan være retningsgivende innenfor spesielt verneverdige områder. En høydeøkning tilsvarende i praksis 2 etasjer må betraktes som vesentlig endring, og ville bidra til å endre strøkets karakter. En godkjenning av nybygg på henholdsvis 5 og 6 etasjer (Skuten I og II) ville være uakseptabelt på bakgrunn av gjeldende regulering.

”Det er et uttalt mål at verdifulle kulturminner og kulturmiljøer skal legges premisser i forhold til arealforvaltning og fysisk planlegging. I et område med fredete og verneverdige bygninger er det derfor disse bygningene som bør legges føringer i forhold til utforming av eventuell nybygging.”

De konkluderte med at de ikke kunne se at hensynet til verneinteresse ble tilstrekkelig ivaretatt i denne saken. Denne uttalelsen fra Riksantikvaren førte til at HOBY vedtok å sende en forespørsel til Miljøverndepartementet om avklaring i forhold til regler for mindre vesentlig/ vesentlig endring ved økning i antall etasjer i verneverdige områder. I tillegg framsatte Høyres kommunalråd et forslag om å oversende uttalelsen til Fylkesmannen, med en anmodning om ny behandling av klageavgjørelsen. Dette forslaget ble trukket.

4.14 Byggherrens egen utredning

Byggherrens advokat sendte et brev til Riksantikvaren, med kopi til kommunen. Brevet var en redegjørelse av saken slik byggherren så den. Her ble det påpekt at det forelå vesentlige feil i faktaopplysningene Riksantikvaren la fram. I tillegg ble det stilt spørsmål ved om Riksantikvaren hadde hjemmel og kompetanse til å gi en uttalelse i en byggesak hvor tillatelse var gitt og behandling forlengst var over. Riksantikvaren hadde etter advokatens mening ikke formell kompetanse til å overprøve Fylkesmannens vurderinger i henhold til PBL. Han hadde kommentarer til flere punkter i Riksantikvarens uttalelse.

Når det gjelder de høydemessige forholdene, skrev advokaten at i samtlige uttalelser fra administrasjonen ble det påpekt at illustrasjonen ikke hadde noen betydning for de vurderinger som ble tatt. Skuten var målsatt, og dette ble fulgt i byggeprosessen. Man tok utgangspunkt i den godkjente hevingen av Ludeboden, altså Ludeboden i hevet tilstand. Byggherrens advokat syntes det var ”rart og ikke helt logisk at en nå søker å lage et poeng av

denne illustrasjon”. Advokaten påpekte videre at den eiendommen Skuten ligger på, ikke var vernet eller fredet. Han nevnte også at Slaktehustomtens bygninger først i 1998 ble omtalt som verneverdige av Byantikvaren.

Byggherren fant det nødvendig å gi en egen gjennomgang av byggesaken. Det ble opplyst om eierforhold og om hva som lå der før Skuten ble bygget, samt at de hadde fått et (i følge dem) bindende tilbud på den kommunale tomten som i dag brukes til parkering, for å bruke dette til parkering og grøntareal. Byggherren fant det relevant og ”tankevekkende” å nevne BOBs intensjoner om et prosjekt på Slaktehustomten i perioden 1986-1991, som innebar rivning av bebyggelsen der (som nå er vernet), en ny betongtunnel som ville føre til rivning av den vernet ”håndverksmessige fine gråsteinsmuren” langs Sjøgaten, og sterk redusering av utsikt i større grad enn Skuten har forårsaket. Dette påpekte byggherren at altså var godtakbare planer på den tiden, og det uten uttalelser fra Byantikvaren. Videre påpekte byggherrens advokat flere punkter i behandlingen hvor det faktisk forelå uttalelser fra Byantikvaren, og det ble understreket at arkitekten som sto for utformingen skal ha forholdt seg til byantikvaren og TFBU/administrasjonen slik det var pålagt i byggetillatelsen. Endringene av 1996 (inkludert økningen med 1 etasje) ble gjort etter drøftelser med byggesaksavdelingen. Det ble påpekt at byggherren måtte kunne forutsette at disse endringene dermed var klarert med andre organer.

Byggherren forklarte at det opprinnelige prosjektet (leilighetshotell) måtte skrinlegges fordi driftsselskapet trakk seg ut etter at arbeidene var satt i gang, og dette gjorde det nødvendig å planlegge ut fra nye forutsetninger. Dette førte altså til at prosjektet ble endret fra leilighetshotell i 4 etasjer og loft til næringsbygg/boliger i 4 etasjer med 3 boenheter i loftetasjen, til sammen 14 leiligheter, i 1997. Byggherren spesifiserte her ikke hvorfor bygget måtte bli høyere da prosjektets karakter endret seg.

Skuten Eiendom forhandlet med Eiendomsavdelingen i kommunen om å kjøpe den kommunale tomten, og det ble gitt positive signaler på dette fra eiendomsavdelingen, havnevesenet og planavdelingen. Derfor viste planene for Skuten II at prosjektet ble trukket noe inn på kommunal tomt. Når det gjaldt boligandelen på 20% som Riksantikvaren mener ble overskredet, viste byggherren til reguleringsplan for Slaktehustomten. Deretter konstaterte de bare at ”byggherren har forholdt seg til disse bestemmelser”. Som tidligere nevnt forutsatte dette at byggetrinn II ble realisert. Det ble altså tatt for gitt at tillatelse for byggetrinn II ville gis.

Byggherren mener til slutt at det kan synes som om Riksantikvaren ikke hadde alle relevante saksopplysninger tilgjengelig, og understreker at han håper at Riksantikvarens uttalelser ikke var basert på informasjon fra ”parter utenfor det formelle partsforhold”. Dette kan tolkes som en henvisning til politikere og andre motstandere.

”Det er videre beklagelig og betenkelig at De intervenerer i en byggesak som forvaltningsmessig er avgjort. Så vidt undertegnede er kjent med ligger det ikke til Deres embete å fungere som et uttalelsesorgan etter at en forvaltningsmessig klagebehandling av en byggesak er avsluttet.”

Byggherren avsluttet med at det var rimelig at Riksantikvaren burde revurdere sin uttalelse både i forhold til sin kompetanse og det faktiske innholdet i uttalelsen. Dersom Riksantikvaren fortsatt skulle fastholde at de hadde kompetanse til å uttale seg, mente byggherren at en uttalelse fra Sivilombudsmannen ville være påkrevet.

4.15 Uavhengige juridiske uttalelser

Som et resultat av HOBYs vedtak om å skaffe uavhengige juridiske uttalelser, gjerne fra de som utarbeidet kommentarene til PBL, forelå det i løpet av oktober to slike. Den første var fra professor Hans Petter Graver, og den andre er fra advokat Audvar Os.

I sin utredning har Graver begrenset seg til å vurdere administrasjonens vedtak i saken i 1996 og 1997, og spørsmålet om administrasjonen har gått ut over sin kompetanse. Graver kunne ikke se at det framgikk om endringene i 1996 ble behandlet verken som reguleringsendringssak eller dispensasjonssak. Heller ikke var det angitt i søknaden om det var søkt om dispensasjon. Han konstaterte at reguleringsplanen går på etasjeantallet og ikke på høyden direkte, selv om det for øvrig i reguleringsbestemmelsene sto at det skulle foreligge en detaljert situasjonsplan som gjorde rede for byggets høyde. Videre skrev han at den opprinnelige tillatelsen (1994) var innenfor reguleringsplanen. De to administrative endringene var derimot i strid med reguleringsplanen, og kunne således bare ha blitt gitt som dispensasjon fra plan eller i forbindelse med reguleringsendring. Han fikk også opplyst at saken av `96 ikke ble forelagt planavdelingen før den ble avgjort ved byggesaksavdelingen. Selv om gesimshøyden ikke ble endret i 1996, ble etasjeantallet endret, og dette førte til at prosjektet kom i strid med reguleringsplanen. Dermed forelå det i følge ham en feil i saksbehandlingen. Vedtaket om endring ble truffet uten at noen aktuell hjemmel for å avvike

fra planen var benyttet. Dette skjedde heller ikke i endringene fra 1997. De dokumentene Graver fikk i denne forbindelse sa kun at tillatelsen endres fra leilighetshotell til bolig/næring. Etter Graver sitt syn kunne ingen i kommunen treffe vedtakene fra 1996 og 1997 uten å endre reguleringsplanen eller dispensere fra den. Han kom til slutt fram til en konklusjon om at administrasjonen gikk utenfor sine fullmakter ved å gi tillatelse til etasjeøkning av bygget. Han var også enig i Riksantikvarens vurdering av det omstridte rundskrivet fra Miljøverndepartementet, altså at rundskrivet var generelt og burde settes inn i sammenheng med det aktuelle miljøet.

Til forskjell fra Graver ville Audvar Os vurdere fylkesmannens avgjørelse og avgjøre om byggetillatelsen kunne kjennes ugyldig på bakgrunn av mangler eller feil i beslutningsgrunnlaget (Os og Graver vurderte altså to forskjellige forhold). Argumentasjonen til HOBY var knyttet til høydeforskjellen mellom Skuten og Ludeboden, selv om administrasjonen påsto at denne ikke var noe tema i behandlingen. Os mente at det kunne se ut som om denne argumentasjonen var et moment som ble trukket fram i sluttfasen av prosjektet. Han kunne heller ikke se hvilke ”reelle interesser” som ble skadelidende. På bakgrunn av dette sa Os seg enig i fylkesmannens avgjørelse, ved at hensynet til utbygger her måtte veie tyngre enn hensynet til offentlige interesser. Særlig når det ikke kunne påvises at byggherren bevisst ga uriktige opplysninger, slik det ble antydnet av HOBY.

Et annet grunnlag for omgjøring kunne være det faktum at den endelige byggetillatelsen var i strid med områdets reguleringsplan. Også Os syntes at endringen av 1996 var ”formelt sett noe uklar”. Derimot mente han at det ikke er selvsagt at dette kunne føre til ugyldighet, ettersom endringen av 1997 fulgte gjeldende regler, og samtidig ”konsumerte” avgjørelsen av 1996. Derfor ble det rettslige grunnlaget for omgjøring av vedtaket basert på hjemmelsforhold, og ikke på formell saksbehandlingsfeil. I følge Os finnes ingen forskrifter på begrensning av hva som er mindre vesentlig reguleringsendring eller ikke, og viste blant annet til at toleranserammene for slik praksis varierer ganske kraftig fra sted til sted. På bakgrunn av dette sa Os seg enig i fylkesmannens avgjørelse om at grensen for mindre vesentlig endring ikke var overskredet. Til slutt advarte Os mot sakens erstatningsmessige sider, som ville bli vanskelig å unnslipe hvis kommunen skulle nå fram med en ugyldighetsinnsigelse.

4.16 Kommunerevisjonens anbefaling for videre oppfølging av saken

På bakgrunn av at Kontrollutvalget (KTRU) uttrykte vilje om at saksforløpet rundt Skuten skulle undersøkes nærmere, vurderte revisjonen hva som kunne gjøres fra deres side. Etter sonderinger ville revisjonssjefen anbefale at det skulle leies inn konsulenter som kunne vurdere saksforløpet med bakgrunn i ekspertise rundt planbehandling etter PBL. Det ble foreslått at saken skulle gjennomgås med et kortsiktig perspektiv (avklaring om saksbehandlingen i Skutensaken, årsaksforhold, fakta og misforståelser) og med et langsiktig perspektiv (konstruktiv revisjon av forvaltningsrutiner). Revisjonen påpekte at de ikke kunne overprøve fylkesmannens kompetanse, men mente dette ikke var til hinder for at det kunne utarbeides en detaljert gjennomgang av saksforløpet. Derimot var det svært viktig at målsettingen med arbeidet ble klargjort, samt hvilke positive virkninger man forventet for den framtidige praksis i kommunal saksbehandling, og da særlig når det gjaldt samhandling på og mellom administrative og politiske arenaer. I følge revisjonen var det læringspotensialet i en slik gjennomgang som burde stå i fokus, ikke skyldplassering.

”Videre er det ønskelig med en bevisstgjøring og avklaring omkring administrasjonen og det politiske utvalget sine roller i forhold til hverandre og kommunikasjonen dem i mellom. Et eventuelt ønske om ”å ta noen for noe” vil, slik vi ser det, være lite fruktbart i det lange løp. Det en vil oppnå da, er at folk går i sine ”skyttergraver”, noe som sjelden får positive konsekvenser.”

Etter avstemning i KTRU ble det laget et forslag til et opplegg hvor det påpekes at saken løses av HOBY og administrasjonen ved KBY selv. I tillegg fant KTRU det riktig å engasjere konsulent.

4.17 Kampen avrundes

HOBY viste i et møte til uttalelsene fra Graver, Os og Riksantikvaren. Etter HOBYs oppfatning hadde "administrasjonen gått utenfor sine fullmakter, og i tillegg håndtert saken på en kritikkverdig måte". De konstaterte at Graver og Os kom til ulik konklusjon når det gjaldt administrasjonens behandling av saken, men de mente at forskjellige forhold lå til grunn for dette. Derfor ba HOBY Audvar Os (som konkluderte med å "frikjenne" administrasjonen) om blant annet å vurdere forholdet rundt fullmaktene og de administrative vedtak i saken. Disse oppfordringene fra HOBY ble derimot aldri fulgt opp. Til slutt ba HOBY om at saken snarest mulig skulle fremmes for ny politisk behandling.

1. november uttalte Høyres kommunalråd til BT at man hadde kommet i den fortvilte situasjon at man ikke hadde mulighet til å rette opp gale vedtak i administrasjonen og hos fylkesmannen, men at man skulle ta lærdom av saken. Plansjefen gikk ut i media og fortalte om krysspress i utbyggingssaker, og henviste til spekulative utbyggere og uforutsigbare politikere. Han så seg lei på at man skyldte på administrasjonens ”sendrektighet”, og påpekte at i mange saker er det administrasjonen som ender opp med å være realpolitikere. Høyres kommunalråd svarte på dette ved å be plansjefen om å slutte å være politiker, og heller gjøre jobben sin. Han uttrykte at administrasjonen fortjente all den kritikken de fikk. I januar 1999 stod byggherren fram i media og røpte at han fikk helseproblemer av Skutensaken, både av prosjektet i seg selv og det han opplevde som mediahets. Han vurderte å selge seg ut av neste byggetrinn (Skuten II), og flyttet ikke inn i Skuten selv som planlagt fordi han ikke ville føle seg trygg der. Kommunaldirektøren for KBY rykket ut og anklaget en skribent i BA for å ha gått for langt når han gjennom sine ”konspirasjonsteorier” sjikanerte enkeltpersoner ved navn, og hun krevde saklighet og respekt både fra skribenten og avisen.

4.18 Skutensaken revideres

Med bakgrunn i behandling i HOBY, KTRU og bystyret ble det besluttet å holde en revisjonsdag for "å sette i gang en konstruktiv prosess omkring forvaltningsrutiner i plan- og byggesaker ved kommunalavdelingen". Det var et ønske at det ble satt fokus på de prinsipielle sidene ved behandlingen av Skutensaken, og at det skulle bidra til å øke organisasjonens bevissthet omkring de kritiske punkt i slike saker, med fokus på læringsaspektet. 35 deltakere deltok på revisjonsdagen den 23. mars 1999. Det var kommunaldirektøren for KBY, plansjefen og byggesakssjefen, alle med medarbeidere fra sine respektive avdelinger. Videre deltok byantikvaren, representanter fra arbeidstakerforeninger, revisjonssjefen med en medarbeider og en ekstern møtekonsulent. Det var også hentet inn to ”ressurspersoner”, en juridisk rådgiver ved plan- og bygningsetaten i Oslo kommune og sjefsarkitekt ved avdeling for byutvikling i Trondheim kommune. Ingen politikere deltok. Møtet ble åpnet ved at kommunaldirektøren, plansjefen og byggesakssjefen holdt innlegg.

Kommunaldirektørens mening var at Skutensaken i utgangspunktet dreide seg om konflikt mellom ulike aktører, slik det alltid er i plan- og byggesaker. Skuten kunne også sies å ha handlet om medias rolle i konfliktsaker og dessuten også om allmennhetens krav til politisk handlekraft. Til sist mente hun at de to sentrale problemstillingene som kom fram gjennom Skutensaken, var hvorvidt idealet er å oppnå konsensus eller om KBY kan leve med konflikt,

og hvordan KBY skal forholde seg til “gråsonen” mellom politisk behandling og fullmaktsbehandling.

Plansjefen begynte med å fortelle om et folkemøte kvelden før, der utkastet til kommunedelplan Fjellsiden Sør ble lagt fram. Møtet utartet seg, og det ble brukt sterke ord om KBY. Dette brukte han som en illustrasjon på det konfliktspektet kommunaldirektøren påpekte. Videre spurte han om hva Skutensaken egentlig dreide seg om. Det spesielle med saken var etter hans mening at det ikke var noen formelle parter utenom byggherren, og ingen skadelidende part hadde derfor anket saken. Uten medias oppmerksomhet mente han at Skuten ville ha framstått som en helt ordinær sak. I alle slike saker er det innslag av skjønnsutøvelse, slik som i Skuten. Man kan gjerne mene at skjønnsvurderinger er feil, men dette er en risiko som etter plansjefens mening er innebygd i alle beslutninger.

Byggesakssjefen påpekte at i endringssaker er tidsfaktoren særs viktig for utbyggere, og saksbehandlingen vil dermed alltid være gjenstand for sterkt press. Når endringene i tillegg kan gå utenom reguleringsplanens ramme, vil tidsfaktoren bli enda mer gjeldende og presset blir desto sterkere. Det ble poengtert at dette ikke nødvendigvis får betydning for vedtakets innhold. Videre påpekte byggesakssjefen utfordringene som ligger i det han kalte ”forhandlingsplanlegging”. Administrasjonen forventes å følge formelle saksbehandlingsregler samtidig som det forventes en viss fleksibilitet av næringsliv og andre. En utbygger vil gjerne forsøke å forhandle seg fram til et prosjekt som kan godtas. Slik planlegging mente han kan være uoversiktlig og problematisk. Administrasjonen har offentlighetens søkelys på seg til enhver tid, og er bevisst på dette. Saker som slås opp i media skjer ofte tilfeldig, og balanserte innlegg i byggesaker forekommer sjelden. Til slutt understreket byggesakssjefen at ettersom 95% av alle vedtak i byggesaker tas på fullmakt, avhenger systemet av at politikerne har tillit til sin administrasjon. Hvis denne tilliten forsvinner (og fullmaktene trekkes tilbake) kan dette systemet kollapse ved at saksbehandlingstiden skyter i været.

Neste punkt på dagsordenen var innspill fra de to eksterne ressurspersonene. Sjefsarkitekten orienterte om to prosjekter i Trondheim med paralleller til Skutensaken. Problemet i en av sakene var hvordan bygningsmyndighetene kommuniserte med beboerne, som på Bakklandet er svært engasjerte. Sjefsarkitekten sa at man ofte hører sagt at det er lov å prøve seg, men dette ville han understreke at *ikke* skal være lov. Han la vekt på beboernes engasjement som

noe man bør ta vare på, i denne saken var det de som gjorde etaten oppmerksom på det som skjedde. Byfornyning er et problemfelt i områder med nasjonale og internasjonale verdier. Han mente det er viktig med en veilederfunksjon i disse spørsmålene, og opplæring står sentralt. Tidligere hadde Trondheim kommune et veldig godt samarbeid mellom politikere og administrasjon, gjennom at bygningsrådet av og til hadde preg av å være workshops. Mottoet var “heller en sak for mye til bygningsrådet enn en for lite”. Slik ble det skapt tillit. Nå var bygningsrådsfunksjonen lagt til formannskapet, og det hadde resultert i en større avstand mellom administrasjon og beslutningstakere.

Juridisk rådgiver ved plan- og bygningsetaten i Oslo åpnet med å vise hvordan organisasjonsstrukturen i Oslo så ut. Videre orienterte hun om den interne kvalitetssikringen i Oslo, hvor man bl.a. hadde faste møter mellom etaten og Byantikvaren, samt at Byantikvaren hadde laget en liste over verneverdige bygninger som etaten fikk gjenpart av. I tillegg hadde man avdelingsledermøter, fagmøter og etatsgjennomganger av prinsipielle saker. Byggesaker hvor det ble gitt dispensasjon gikk alltid gjennom en jurist før endelige vedtak ble gjort. Videre hadde de en kvalitetssikringshåndbok som var lagt ut på internett, og som kontinuerlig ble oppdatert. Når det gjaldt praksis i saker som krever dispensasjon fra eller endring av reguleringsplan, var spørsmålet om forhandlinger versus avslag. Etter hennes mening viste erfaring at forhandlinger ofte gir dårlige løsninger, og at man kanskje burde være raskere med å gi avslag. Klager på avslag blir dermed politisk behandlet, og da viser det seg faktisk at politikere ofte er “snillere” enn saksbehandlerne. Hun viste til to eksempler fra Oslo som kunne illustrere forholdet mellom dispensasjon og mindre vesentlige endringer av reguleringsplan. I begge sakene var det en motpart som klaget, noe juristen påpekte vil gjøre det enklere å ta tak i slike saker.

Etter disse to innleggene ble det en utveksling av synspunkter. Disse dreide seg i all hovedsak om forholdet mellom administrasjonen og de folkevalgte. Referenten skrev at en gjennomgående mening var at samhandlingen ofte kunne virke uforutsigbar. Det var ikke alltid omfang og alvor som ble avgjørende for engasjement og oppmerksomhet rundt en sak. Revisjonssjefen ytret så et ønske om at denne dagen skulle være en start på noen interne prosesser i KBY, men så også muligheten for at den ikke førte til noe som helst. Han la fram noen generelle og prinsipielle trekk ved det kommunale styringssystemet. Han tok først for seg Kommuneloven som en rammelov for et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre og forvaltning. Her kommer delegeringen inn. I dette var det viktig å ha klart for seg det skillet

som skal være mellom det politiske styringssystemet og det administrative systemet. Et annet viktig poeng var at det er utøvelsen av myndighet som blir delegert, ikke ansvaret for den. Ergo er det politikerne som i siste instans er ansvarlig for måten delegeringen blir håndtert på. I Bergen Kommune var det generelt dårlige rutiner på evaluering og rapportering av fullmaktsanvendelsen. Revisjonssjefen kom også inn på dette med rutiner for underskrifter. Den som underskriver signaliserer hvem som utad har ansvar, mens den som paraferer står ansvarlig for kvaliteten på innholdet. Det kom flere reaksjoner fra salen på dette med underskrifter. En "dobbel" underskrift kan fort bare bli "staffasje", da man helst burde sette seg inn i saken før man skriver under, noe som kan ta tid og utvide saksbehandlingstiden. Dessuten ble det oppfattet av enkelte som mistillit at det plutselig skulle bli nødvendig med to underskrifter.

Neste punkt på programmet var diskusjon og arbeid i plenum om ulike temaer i forbindelse med sentrale problemstillinger. Det ble fastslått at det finnes mange eldre reguleringsplaner med byggehøyde angitt i etasjer, noe som er en meget upresis angivelse. Utfordringen ble oppfattet å være hvordan man skal forholde seg til det. Det ble diskutert om man burde tallfeste høyde pr. etasje, eller om man definerte loft med boligenheter som én etasje. Plansjefen innvendte at det viktigste er å føre intensjonene i de eldre planene videre. Videre mente han at planbestemmelser bør utformes av bredt sammensatte team for at de skal bli så klare som mulig. Til syvende og sist er det en god, oppdatert reguleringsplan som er det beste utgangspunktet for god forvaltning. En kommunedelplan er ikke et godt nok hjelpemiddel i så måte. Videre ble det stilt spørsmål til hvilke krav man skal stille til dokumentasjon av eksisterende bygg. Her ble det opplyst om at man kan stille krav til dokumentasjon i reguleringsplaner. Videre ble det referert til at HOBY vedtok at perspektivskisser skal vedlegges byggesøknad, som viser byggets forhold til omgivelsene. Kommer man i tvil om hvordan planbestemmelsene skal forstås, må man gå tilbake til politikerne og spørre dem.

Et annet tema var grensedragningen mellom vesentlig og uvesentlig endring av reguleringsplan og endring av formål. Det ble debattert hva som egentlig lå i det upresise begrepet "erverv", og hvorvidt en endring av dette til bolig er en vesentlig endring. Juridisk rådgiver fra Oslo mente at begrepet dekker det meste som gir inntekter. På direkte spørsmål svarte hun at en endring fra erverv til bolig helt klart er en vesentlig endring. Her skjøt sjefsarkitekten fra Trondheim inn at i undervisningssammenheng er det vanlig å hevde at endringer av formål mellom hovedområder (PBL §25) er vesentlig endring, mens endringer

av formål innen samme hovedområde er mindre vesentlig, slik tilfellet er med erverv og bolig. Juridisk rådgiver viste da til Arvid Frihagens kommentarutgave til PBL, og at det er viktig å følge lovens system. Det skal ikke være lett å endre vedtatte bestemmelser på et lavere nivå i systemet. Man må også ta hensyn til konsekvensene og den offentlige debatten i konkrete saker.

Møtelederen spurte så forsamlingen om hvordan de mente at man skal manøvrere i forhold til de folkevalgte beslutningsorganer i forhold til byggesakers avvik i volum og høyde. Synspunktene som kom fram gikk på at det er vanskelig i dag å fortolke gamle reguleringsplaner, og at prinsipielle saker må gå til bystyret. I sentrum vil enhver sak være konfliktfylt, og noen sammenlignet det med å gå inn i et minelagt område uten å vite om minene ville gå av. Videre ble det diskutert behandling av kontrollfunksjoner i byggeperioder. Det ble poengtert at det er viktig at bygningskontrollen ikke blir bygd ned, og at kommunen bør være synlig på byggeplassen. Det ble opplyst om at denne funksjonen ble nedbygget i Trondheim, men at man der nå har erkjent at den på bygges opp igjen. Kommunaldirektøren så ikke Skuten som et tegn på generell frustrasjon. Hun mente at Skuten var en enkeltsak som kom i fokus pga. det fysiske uttrykket, og medias medvirkning gjorde dette til en sterkt politisert sak. Derimot var Skuten en sterk og nyttig vekker for KBY. Hun mente at man i framtiden vil bli mer observant overfor lignende saker, noe som vil føre til bedre skjønnsutøvelse.

Helt til slutt kom en meningsytring som gikk direkte på Skuten. Det ble hevdet at man i denne saken hadde sluppet utbyggeren altfor langt inn på livet. Saksbehandlerne var blitt stresset, og det ble tatt for kjappe avgjørelser. Slik ble revisjonsdagen avsluttet.

Revisjonen rapporterte til KTRU om revisjonsdagen og la ved referatet. I tillegg summerte de opp hovedpunktene fra møtet. Arbeidet med revisjon av kvalitetssikringshåndbøkene ved KBY måtte fullføres og maler for saksbehandlingen utvikles. På sikt burde juridisk kompetanse i større grad komme inn i kommunalavdelingens saksbehandlerstab. Kommunalavdelingens linje burde heretter bli: "Heller en sak for mye til HOBY enn en sak for lite". Saken om Skuten har vært en nyttig vekker som burde føre til økt årvåkenhet og bedre skjønnsutøvelse i lignende saker i framtiden. Kommunalavdelingen skulle til slutt ta en intern gjennomgang av hele Skutensaken når den er endelig behandlet og vurdert i alle

instanser. Det kommer ikke fram av mitt materiale at dette ble gjennomført. Noen av deltakerne ytret senere at dette var konklusjoner som ”kom utenfra”.

KBY la fram resultatet av revisjonens og KTRUs behandling av saken med vedlegg for HOBY i mai 1999. HOBYs leder framsatte forslag om at saken skulle tas til orientering, noe som ble vedtatt enstemmig. I tillegg satt Høyres kommunalråd fram fellesforslag på vegne av A, H og FrP, som ble vedtatt mot stemmene til SV, KrF og V. Dette vedtaket viser at HOBY sluttet seg til de konklusjoner som ble opplistet etter revisjonsdagen, og anså dette tiltaket for nyttig og konstruktivt.

"I saker som "Skuten-saken", der ingen "motpart" har kunnet klage, pålegger det både kommunens administrasjon og politikere et sterkt ansvar og en særskilt aktsomhet. Utvalget vil også påpeke at i denne type saker, vil en evt. utbygging som for Skuten, også være avhengig av dispensasjon fra reguleringsplan, slik både Graver og Sibbern påpeker. I saken om Skuten har administrasjonen utvist dårlig skjønn. Utvalget er positiv til medias engasjement i Skuten-saken."

Videre viste HOBY til Oslo-juristens og professor Hans Petter Gravers forståelse av vesentlig reguleringsendring, og ba administrasjonen legge denne fortolkningen til grunn for videre saksbehandling. Fylkesmannen skulle også gjøres oppmerksom på dette, slik at omgjøringen i Skutensaken ikke skulle få konsekvenser for fremtidige saker.

KAPITTEL 5: SLAGET OM SKUTEN – EN DISKURSIV TILNÆRMING

*At det går an
Å sette en skute på land
Der ute i Sandviken
Uten å spørre ”publiken”*

*Nei, la oss senke den ned
Eller plassere den et annet sted
Slik at folk får utsikten tilbake
Og ikke bare ser Skutetaket*

Innsendt til bydelsavisen ”Sandviks-Siden”, 1999

5.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg forsøke å besvare min andre problemstilling: Hvilke sosiale handlinger og relasjoner kan sies å ha hatt innvirkning på utviklingen av prosjektet? Dette vil jeg gjøre ved å benytte utgangspunktet *hendelse og prosess*. Med en diskursiv tilnærming til stoffet vil jeg dele inn kapitlet i de diskurser som jeg mener å kunne identifisere i Skutensaken. Når jeg her bruker begrepet diskurs, innebærer det at Skutensaken inneholder flere saksinnramminger. Det vil si at ulike aktører forsøker å definere saken innenfor sin diskurs. Sagt med andre ord: Aktørene forsøker å legge sin definisjon av saken, sin virkelighetsoppfattelse, til grunn for utviklingen av den. Det som skiller disse diskursene er selvsagt innhold og motiver, men jeg håper også å kunne vise at de ulike diskursene har svært ulike utgangspunkt og muligheter når det gjelder utøving av makt. I neste kapittel vil jeg oppsummere dette ved å ta utgangspunkt i *institusjon*, representert ved kommunal planlegging, og se nærmere på de subjektposisjoner som skapes av denne.

Den overordnede diskurs vil jeg kalle Skutensaken, altså den prosessen som omfatter alle aktørene og deres handlinger slik den er beskrevet i forrige kapittel. La oss så et øyeblikk gå tilbake til mitt teoretiske utgangspunkt, hvor jeg ved hjelp av Bryson og Crosby (1989) identifiserer to aktuelle arenaer for maktutøvelse. Disse to arenaene vil jeg påstå danner utgangspunktet for å dele hoveddiskursen inn i to deldiskurser. Den første baserer seg på den arena hvor det gjeldende regelverket og den offisielle samhandlingen finner sted. I Skutensaken er dette det kommunale planleggingssystemet, hvor viktige faktorer for ”seier”

er økonomiske, juridiske og tekniske hensyn. Den andre deldiskursen baserer seg på maktens andre arena, hvor det tas i bruk mer subtile virkemidler for å definere dagsorden. I Skutensakens tilfelle dreier dette seg om å bruke normative argumenter for å definere gyldige innspill. Disse to deldiskursene kan igjen deles inn i fire ”underdiskurser”, og det er disse som i sterkere grad kan knyttes til de fire hovedaktørgruppene. De fire korresponderende underdiskursene har jeg kalt den juridisk-økonomiske diskurs, miljødiskursen, den politiske diskurs og den byråkratiske diskurs.



Jeg vil strukturere kapittelet etter aktørgrupper i stedet for diskurser, som jeg for enkelthets skyld har kalt utbyggerne, beboerne, politikerne og byråkratene. Grunnen til dette er at diskursene ofte vil overlape hverandre, og forskjellige aktører kommer med innspill til flere diskurser. Overskriftene vil derimot kunne si noe om hvilken aktørgruppe som dominerer den enkelte diskurs. Ut fra dette vil jeg forsøke å utlede diskursenes forskjellige former for rasjonalitet og maktutøvelse og hvordan disse forholder seg til hverandre. Et sentralt grep her vil være å definere aktørens handlingsramme. Innenfor denne rammen vil man nemlig kunne finne aktørens målforståelse, og den konteksten som danner deres rasjonalitet og ikke minst de begrensninger rasjonell handling møter. En naturlig videreutvikling av denne forståelsen vil være å se hvordan de handler og konstruerer strategier ut fra denne handlingsrammen. Dette vil til slutt si noe om hvor rasjonelt de handler (jf. Forester 1989) og hvilken form for makt de er i stand til å utøve.

5.2 Utbyggerne – Den juridisk-økonomiske diskurs

Som overskriften viser, støtter denne diskursen seg i all hovedsak på regelverket som aktørene opererer innenfor. Dette regelverket består av bl.a. plan- og bygningsloven, forvaltningsloven og andre aktuelle lover. I tillegg kommer øvrige forvaltningsregler som ligger nedfelt i interne rutiner og praksiser. Når jeg også kaller diskursen økonomisk, er dette fordi det juridiske er nært koblet til de økonomiske realitetene i prosjektet. I Skutensaken har disse realitetene hatt stor betydning for enkelte juridiske avveininger. Jeg vil argumentere for at det juridiske og det økonomiske også danner de rammebetingelser som forkjemperne for denne diskursen opererer innenfor. Hovedaktørene her er på utbyggersiden, da enten utbyggerne selv, deres advokater og andre som støtter denne diskursen og som ønsker å se prosjektet gjennomført.

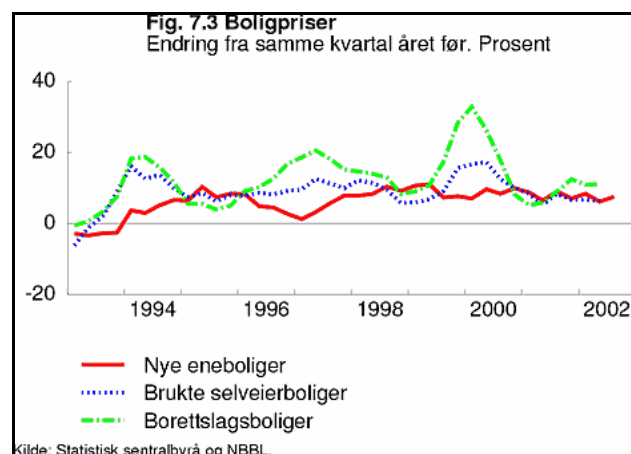
5.2.1 Utbyggernes handlingsramme

Den gamle reguleringsplanen fra 1989 viser at området som Skuten bygges på er regulert til næringsområde, med maksimal høyde 3 etasjer pluss loft. I PBL §25 (reguleringsformål) er det ikke nevnt noe slikt formål. Det som er nærliggende er hovedformålet ”byggeområde”, med underformål forretning og kontor. Dette er tradisjonelt markert med blått på et reguleringskart. Reguleringsplan ”Slakthustomten”, som Skuten er en del av, har også en stor andel boligformål. Dette kan da også sies å være samsvarende med det hotellet og serveringsstedet som Skuten var ment å være da prosjektet ble fremmet og godkjent av bygningsrådet i 1994. Selv om jeg har lite informasjon om utbyggernes motiver for de senere ganske drastiske endringene i bruk, vil jeg argumentere for at det er mulig å si noe om dette på et generelt grunnlag. For utbyggere er det naturligvis prosjektlønnsomheten som står i første rekke. I følge Amdam og Veggeland (1998) ligger det i markedsstyringssystemets natur at produsenten (utbyggeren) tilpasser seg etterspørselen og maksimerer sin profitt. I 1994 nådde boligprisene her til lands et bunnivå. Fra 1994 og fram til i dag har derimot boligprisene (eneboliger) steget jevnt, slik tabellen nedenfor viser. Figuren ved siden av viser de samme tendensene for andre boligtyper.

Tabell 2Prisindeks for eneboliger 1989-1998

Kvartal	Indeks	Endring i prosent fra foregående år
1989	100	
1990	96,8	-3,2
1991	94,1	-2,8
1992	94,0	-0,1
1993	91,4	-2,8
1994	95,5	4,5
1995	103,3	8,2
1996	108,6	5,1
1997	113,4	4,5
1998	123,6	9,0

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Figur 8Prisutvikling andre boligtyper

Denne utviklingen kan ha hatt betydning for endringene som fulgte i 1996 og 1997, og som til slutt resulterte i en forandring fra et hotell/hybelbygg til et kontor/boligbygg. Uansett er det en illustrasjon av hvordan de økonomiske betingelsene for utbygging kan endre seg. Et annet viktig moment i denne sammenheng er at det i et brev til kommunen blir nevnt at selskapet som skulle stå for driften av hotellet eller serveringsstedet trakk seg ut av prosjektet. I et intervju med Bergens Tidende 6. juni 1998 sier byggherrene at de har ”strevd” med å få i gang et prosjekt på den ledige tomten, og at de gang på gang har måttet legge planene til side, ”i påvente av bedre tider”, samt i påvente av ferdige planer for Sandviken. Sistnevnte uttalelse kan bety at byggherrene har vært klar over den usikkerhet som var knyttet til reguleringsplanen av 1989 og den nye utviklingen i planområdet (salg av Slakthustomten). Den ble da også opphevet i 2001 når kommunedelplanen var klar. Plan- og bygningslovens underformål lar seg kombinere, og i følge Arvid Frihagen (1989a:400) må endring av underformål eller andre formålsgrenser kunne betraktes som mindre vesentlig endring. Men han påpeker også at dette er meget skjønnsavhengig, og at saksbehandlerne bør være oppmerksomme på de økonomiske, praktiske og kommunalpolitiske virkninger endringene får.

Dette er derimot ikke utbyggerens oppgave. Utbyggerne reagerer i forhold til de endrede rammebetingelsene, og forsøker å tilpasse bygget slik at prosjektlønnsomheten optimeres. Dette gjør de gjennom å søke om endringstillatelser, og dette gjøres etter reglene. Byggherrene søker, og kommunen godkjenner. Det fremgår derimot av mitt materiale at

Skuten A/S ikke nøyer seg med å sende brev, men at de særdeles aktivt benytter seg av adgangen til den aktivitet som beskrives med honnørordet ”medvirkning”. I Skutensaken har flere av mine informanter på kommunens side en opplevelse av at Skutenaktørene presser dem hardt.

”Det er jo klart, man er alltid presset, og utbyggere er utrolig pågående. De har jo en metode når de vil ha gjennom ting. De søker om bittesmå endringer stadig vekk. Og så kommer de tilbake, og så refererer de til at det og det har blitt godtatt uten at det er det. [...] Det skjedde jo i denne saken her, at de søkte om bittesmå endringer hele tiden. Til slutt ble det forferdelig mye papir, og det ble vanskelig å finne ut hva det var som egentlig var blitt vedtatt.”

Saksbehandler, Bergen Kommune

Men til tross for en del murring blant de ansatte i kommunen blir dette presset godtatt. Det er en utbredt forståelse av at utbyggere må ha lov til å ”prøve seg”. I tillegg sier to av dem at sentrumsnære tomter må kunne tåle en noe høyere utnyttelse. Dette har bakgrunn i økonomiske hensyn. Forhandlingsplanlegging som arbeidsmetode blir også nevnt i forbindelse med at utbyggenes pågåenhet blir tålt. En ansatt på ledelsesnivå bruker til og med uttrykket ”drive forhandlingsplanlegging med” om forholdet til utbyggere, og spesifiserer:

”En kombinasjon av god dialog og samtidig en viss byråkratisk holdning til hva vi holder på med, slik at vi ikke sitter og prosjekterer for kunden, det er jo den type forhandlinger det blir resultater av.”

Dette samsvarer med den situasjon som Jensen (2000) beskriver, at den tradisjonelle planleggingsprosessen kortsluttes av økte krav fra samfunnet om effektivitet, og forhandlingsplanlegging blir brukt for å legitimere denne kortslutningen. Det ser også ut som om utbyggerne av Skuten benytter seg mye av denne tilgangen til beslutningstakerne, så mye at det etter hvert blir en negativ stemning blant enkelte ansatte mot dem. En av få ”lobbyister” på beboernes side sier i et av mine intervjuer at han ble kontaktet ”i gangene” av flere ansatte som hadde behov for å uttrykke sin misnøye med måten saken ble taklet. Dette opplevde også jeg i mine feltsamtaler.

Slik er altså handlingsrammen for utbyggerne av Skuten. Økonomiske konjunkturer har vært med på å påvirke prosjektutviklingen, usikkerhet rundt planer for området har tillatt et visst ”slingringsmonn” i prosjektets innhold og tilgangen til beslutningstakerne i kommunen må kunne sies å ha vært god fordi regelverket tillater det og fordi holdningen blant

beslutningstakerne i utgangspunktet er positiv. I tillegg kan man anta at utbyggerne har ressurser til rådighet, da det framgår at de har arkitekt, advokater og et stort prosjekteringselskap (Selmer) i ryggen.

5.2.2 Utbyggernes strategier

I begynnelsen av prosjektet, som fra utbyggerens side startet så tidlig som i 1992, møtte utbyggerne store begrensninger i form av en lavkonjunktur i byggebransjen. Dette løste de ved å legge planene delvis til side. Fra 1994 ser utsiktene lysere ut, og utbyggerne setter i gang prosessen med å oppføre et hybel- og hotellbygg. Men under prosjekteringen trekker altså driftselskapet seg ut. Skuten A/S kan ha sett hvordan boligprisene etter hvert steg kraftig, og har begynt å undersøke mulighetene for å kunne implementere leiligheter i prosjektet og erstatte hoteldriften med kontorutleie. Den gjeldende reguleringen av området gir lite begrensninger på dette, selv om forhandlingene om boligandelen ble harde. Selv om det ikke eksisterte noen bindende kommunedelplan på dette tidspunktet forelå det en næringsutredning i forbindelse med delplanen som konkluderte med at området burde omreguleres fra bolig til sjørelatert næring, men at det kan åpnes for enkelte boliger. Det interessante her er at det er Skuten selv som er nevnt i utredningen som det prosjektet som gir føringer for boliger i området. Det blir således vedtatt av kommunen at boligandelen ikke skal overstige 20%.

Det ferdige prosjektet slik det framstår i dag med 4 etasjer pluss loft har 2 etasjer pluss loft hvor det er solgt leiligheter. Dette må kunne sies å overstige denne andelen kraftig. Det framgår derimot av sakspapirer og intervjuer at denne boligandelen skulle realiseres gjennom Skuten II, som da helt eller hovedsakelig skulle være et næringsbygg. Også pålagte sportsboder og garasjer ble forutsatt løst i byggetrinn II.

”Boligandel for Skuteviksboder 20a-24 vil nå utgjøre 1.505,5 m² av et totalareal på ca. 7000 m² inkl. prosjektert 2. byggetrinn, dvs. ca. 21%.”

Brev fra Skuten Eiendom A/S til KBY, datert 04.06.97

Dette prosjektet ble aldri godkjent, og utbyggerne skrinla det på eget initiativ. Like før lå de i forhandlinger med eiendomsseksjonen i kommunen om å kjøpe opp naboparsellen hvor Skuten II var ment å ligge. Dette gikk nesten igjennom, salget av parsellen ble vedtatt administrativt og salgssummen satt til 500.000 kroner. Salget ble imidlertid ikke gjennomført da det administrative vedtaket ble overprøvd fra politisk hold, som et resultat av Skutendebatten. I avisintervjuer sier også utbyggerne at den store motstanden spilte en rolle

når de besluttet å avlyse Skuten II. Antagelig så de at oppkjøpet av naboparsellen ville bli svært problematisk. Dermed ble det heller ikke noe Skuten II.

Utbyggernes handlinger viser at de tar jevne, små steg framover i realiseringen av Skuten over en lengre periode. Underveis blir de nødt til å foreta visse justeringer, men hvorvidt dette er fordi de ønsker mer profitt eller rett og slett blir tvunget til å tilpasse seg rammebetingelser i stadig forandring er diskutabelt. Uansett holder de seg til en inkrementell strategi. I planleggingsteorien blir begrepet inkrementell tilnærming eller ”muddling through” brukt om planlegging som tar små, trinnvise steg i situasjoner preget av stor usikkerhet og hvor alternative handlemåter er begrensede (Amdam/Veggeland 1998:137). Strategien er en tilpasningsprosess. Resultatet av denne strategien er, som kommunens ansatte sier, at det blant annet blir vanskelig for beslutningstakerne å holde oversikten over hva som er vedtatt og ikke. Prosjektet ”smuldrer opp” i forhold til det opprinnelige utgangspunktet, sett fra kommunens side. I tilfellet med naboparsellen framgår det av korrespondansen mellom eiendomsavdelingen og utbygger at dette skjer uten plan- og byggesaksavdelingens viten. Eiendomsavdelingen vedtar administrativt at området går inn under bestemmelsene om salg av parseller. Det betyr at den ikke er stor nok til å kunne utnyttes selvstendig som tomt, og at den ikke er gjenstand for andre interesser, noe som igjen betyr at den ikke trenger å behandles politisk. Her har altså utbyggerne stor nytte av den fragmenterte arealforvaltningen i kommunen, og igjen det faktum at området ikke har en helhetlig plan. Hvorvidt dette er bevisst eller ubevisst fra utbyggers side kan jeg ikke spekulere i. Det er i alle fall et godt eksempel på hvordan den inkrementelle strategien fra utbyggers side skaper en uoversiktlig situasjon for KBY.

Dette er strategier i forhold til prosjektutviklingen. Utbyggerne møtte derimot enda en strategisk utfordring i 1998 da HOBY vedtok byggestans og det ble jobbet med å rive en etasje av bygget. I begynnelsen forsøker byggherren å tilbakevise kritikken med den samme strategien som andre aktører, nemlig gjennom media. Først forsøker de seg med tekniske forklaringer på hvordan Skuten ble slik det ble, med henvisning til debatten rundt byggetegningene. Slike teknisk-rasjonelle argumenter faller på stengrunn, og det er også tydelig at forklaringene om byggetegninger, middelvannstand og heving av Ludeboden ikke holder vann i forhold til det sentrale spørsmål om hvorfor bygget måtte bli så høyt. Det er knyttet for stor usikkerhet til de faktiske forhold. I et intervju med BA blir forklaringsansvaret

skjøvet først fra den ene byggherren til arkitekten, som svarer vagt og helst ser at journalisten snakker med byggherren. De tekniske argumentene bærer preg av å være rasjonaliseringer.

Deretter refererer de til kritikken som funksisbygget Sundtgården fikk i sin tid, og mener at bygget blir bra når det står ferdig. De karakteriserer bygget som et kjærkomment tilskudd til Sandviken. De forsøker altså å knytte positive assosiasjoner til bygget, basert på honnørbegreper innenfor byutvikling (visjonær arkitektur, bidrag til ny utvikling, arbeidsplasser og lignende). Senere holder de en lavere profil i forhold til media, selv om en av de to byggherrene senere forteller om de personlige påkjenningene som Skutenprosjektet medførte. Men byggherrenes troverdighet i sine mediaframstøt blir straks betvilt gjennom flere avisinnlegg fra enkeltpersoner. Media viser seg altså ikke å være en god strategi for utbyggerne. Forsøket på å begi seg inn på en annen type diskurs enn den økonomisk-juridiske kan sies å være både mislykket og unødvendig i forhold til gjennomføringen av byggetrinn I.

Etter hvert som saken tilspisser seg, og det trues med byggestans og rivning av prosjektet, viser det seg klart på hvilket område utbyggerne har store handlingsmuligheter.

”Ingen – verken politikere eller byråkrater – har så langt fortalt oss hva vi har gjort som er ulovlig. Ingen har kunnet fortelle oss hva som er uriktig på tegningene vi har sendt inn.”

Byggherre, i BA 18.06.98

Utbyggerne begynner her å vise seg som bærere av den dominerende og etablerte institusjonen som gjelder innenfor saken, nemlig regelverket knyttet til Plan- og Bygningsloven og andre rettslige regler. Når HOBY så vedtok byggestans, ble vedtaket straks påklaget av utbyggernes advokater, antagelig i visshet om at byggestansen ville opprettholdes og klagen etter forvaltningsloven videresendes til fylkesmannen, hvor det ville bli tatt en beslutning utelukkende på juridisk grunnlag. Amdam og Veggeland viser til at politikkpåvirkende organisasjoner gjerne etablerer seg i forbindelse med fylkeskommunale avdelinger. Grunnen til dette kan være nettopp det at dette nivået er fjernere fra individ- og kommunenivået, hvor flere beslutningsgrunnlag (eller diskurser) konkurrerer med hverandre.

Samtidig har de opprettholdt kommunikasjonen med kommunen, og kontaktet advokater angående en eventuell erstatning. I samtalene med KBY blir det tydeliggjort overfor kommunen at redusering av etasjeantall vil koste kommunen dyrt, og utbyggerne vil dessuten

ikke tilkjennegi noe syn på HOBYs vedtak før fylkesmannen har kommet til en avgjørelse. Når fylkesmannen så gir utbygger medhold, blir det tydelig at utbygger har vunnet. KBY blir allikevel instruert av HOBY til å fortsette forhandlinger om redusering av etasjene. Da viser sakspapirene at utbyggerne har overtaket. Det blir gjort klart at fra nå av er det fastslått at de har retten på sin side, og at eventuelle endringer vil være opp til dem. Den kosmetiske endringen av takkonstruksjonen de tilbyr er for smuler å regne i forhold til de mål som HOBY hadde satt seg, og blir da heller ikke gjennomført. De framsetter også et erstatningskrav som de forventer blir utbetalt av kommunen, og vil ”stå fritt til å justere beløpet” dersom det blir nødvendig å ta dette kravet til retten. Dette må kunne ses som en klar trussel, men mer en markering av hvem som er ”seierherren” enn et reelt krav. Jeg kan ikke se at beløpet blir utbetalt, og etter at HOBY avviste kravet ble det aldri mer et tema i sakspapirene.

5.3 Beboere og verneinteresser - Miljødiskursen

Helt fra begynnelsen av blir det tydelig gjennom media at noen er misfornøyde med hvordan prosjektet framstår. Det blir fokusert på bygningens høyde, masse og plassering. Sentrale forkjempere for denne diskursen er beboerforeninger i Skuteviken og Sandviken, politikere og engasjerte enkeltpersoner. Men selv om politikerne bruker miljøargumenter, vil jeg senere argumentere for at de i all hovedsak kjører en annen type diskurs. Miljødiskursen blir hevdet i all hovedsak av beboerne i nærmiljøet og av enkeltindivider eller representanter for interesseorganisasjoner i Bergen for øvrig, bl.a. bydelsutvalget i Sandviken. For enkelthets skyld vil disse omtales med fellesbetegnelsen ”beboere”.

5.3.1 Beboernes handlingsramme

Skuteviken er som beskrevet i oppgavens innledning et temmelig ”trangbygd” sted. I et brev som beboerforeningene i området sender til kommunen (sammen med et alternativt reguleringsforslag), gjør de det helt klart at de vil ha et pusterom, et grøntområde mellom Skuteviksboder 19 og det da halvferdige Skutenprosjektet. Dette går igjen i det mest brukte argumentet mot Skuten, nemlig dens høyde. Det blir påpekt at utsikten fra Nye Sandviksvei blir redusert av prosjektet, i tillegg til at bygget blir altfor dominerende i forhold til den tradisjonelle, gamle bebyggelsen i området. Det hører med her at Skuteviken og Sandviken har hatt lignende tilfeller i nær fortid. Bergen Kjøtt, postbygget og Riebersiloen er eksempler som blir nevnt av mine informanter, sammen med nyere prosjekter som Maaseskjæret og

Sandviken Brygge. Bevisstheten rundt slike tilfeller kan karakteriseres som sterk. I et avisinnlegg står det:

”Vi som vokste opp i Sandviken på 50- og 60-tallet husker godt den brutale utbygging som ble foretatt den gang, med Rieber sin silo som det verste eksempelet, en mastodont som på mange måter ødela hele Indre Sandviken. [...] Heldigvis har tidene forandret seg, og i dag ville en tilsvarende regulering være utenkelig. Trodde jeg, inntil jeg ser hva som skjer med den utbyggingen som foregår langs sjøgaten nedenfor Rothaugen. [...] Hvordan kunne dette skje i 1998?”



**Figur 9 "Bergen Kjøtt",
Skuteviken**

De negative assosiasjonene som slike prosjekter vekker er levende i Bergen, og har tradisjonelt fått mye oppmerksomhet i media. En journalist jeg intervjuet mente også at Skutensaken ”tok fullstendig av” i forhold til lignende saker. Han nevnte at det som var spesielt med saken var at det var henvendelser fra ”mannen i gata” som fikk avisen til å sette seg på saken, mens i de fleste lignende tilfeller er det politikere som tar initiativet.

Den gjeldende reguleringsplanen gir lite handlingsrom for beboerne, den er et vedtatt juridisk dokument og kan vanskelig forandres av aktører uten partsinteresse i området. Plan- og bygningsloven fordrer medvirkning, men da i utarbeidelsen av planer. Når det kommer til selve implementeringen er det forvaltningslovens bestemmelser om partsforhold som gjelder. Dette har vært problematisk i denne saken, da det er svært få private parter i saken. Den eneste private part i området var den forretningsdrivende i naboboden.

Da prosjektet ble byggemeldt i 1994 ble den politisk behandlet. Byggemeldingen medfører en ekstensiv varsling av parter og interessegrupper, og slik var det flere som fikk uttale seg i 1994. De fleste stilte seg positive til prosjektet, med unntak av den nevnte naboen. Da prosjektet senere ble endret administrativt og som mindre vesentlig endring, ble det mer snevre partsbegrepet etter forvaltningsloven benyttet. Dermed ble bare naboen varslet, den eneste med sterk tilknytning til området. Ingen andre lokale interesseorganisasjoner får anledning til å uttale seg, og dermed blir utviklingen av prosjektet en overraskelse for mange, slik en bydelspolitiker beskriver:

”[...] men da var vi ikke inne i saken igjen før vi så... 'Blir ikke dette veldig høyt? Neida, det er bare forskaling... Nei, er det det da? Jaja...' Jeg spurte han som var bydelsleder om han hadde sett bygget. Jo, han gikk forbi det hver dag, og syntes nok at det ble vel høyt.“

Den samme bydelspolitikeren sier også at det ble veldig vanskelig for dem å svare på de henvendelsene som kom fra publikum, ettersom de visste svært lite om det som skjedde. I etterkant har velforeningene rundt Skuteviken fått trumfet gjennom utvidet varsling rundt utviklingen av Slakthustomten gjennom å utøve påtrykk på kommunen, men dette gjaldt altså ikke på tidspunktet for Skutenprosjektet.

Beboerne har et sterkt inntrykk av at de ikke blir hørt i KBY. I Skutensaken kan ikke beboersiden sies å være ressurs svak med tanke på ”personell”. En av de mest aktive beboerne er selv arkitekt og kjenner til systemet. Den tidligere BOB-direktøren har også lang fartstid på byutviklingssiden, og etter hvert mobiliseres flere personer og organisasjoner med sterk arkitektfaglig og historiefaglig bakgrunn. Men ressurser i form av økonomi og ikke minst tid kan synes å være mangelvare hos denne gruppen. Kun den pensjonerte BOB-direktøren har tid til å ”gå rundt i gangene” på samme måte som utbyggerne.

”Når vi forteller [administrasjonen] dette [mangler i planer generelt] i brev, det ene brevet etter det andre, sender det til administrasjonen og til politikere, henviser til kommunedelplan og brukermedvirkning, så blir det en så høy bunke. Se, vi har brukermedvirkning, sier de. Men de ser ikke på det! [...] For meg blir dette tapt arbeidsinntekt, ikke sant. Og dette må skje på dagtid, for de er jo aldri tilstede på kveldstid i administrasjonen. Politikerne kan du selvfølgelig ringe til på kveldstid.”

Velforeningsmedlem

Tilgangen til administrasjonen oppfattes altså som dårlig når planer først har blitt vedtatt. På den annen side framhever to av mine informanter på beboersiden den enkle tilgangen til politikerne. Dette viser at mindre interesseorganisasjoner er en klarere del av det politiske styringssystemet enn de større, slik Amdam og Veggeland (1998) sier. Små interessegrupper har ikke det apparatet som er nødvendig for å kunne drive en aktiv lobbyvirksomhet overfor det kommunale byråkratiet, og blir mer avhengig av politikerne.

Handlingsrammen til beboerne blir begrenset av at det finnes en vedtatt plan og et godkjent byggeprosjekt som de ikke har adgang til å gjøre noe med. Tilgangen til administrasjonen oppleves ikke som den beste, særlig ikke sammenlignet med utbyggerne. Derimot har de

altså hatt lettere tilgang til politikerne. Som ”vanlige innbyggere” har beboernes representanter i denne saken sterk personlig kompetanse, og knytter etter hvert til seg fagmiljøer innen arkitektur og annen byutvikling. Dette kan sies å skape en normativ diskurs, som en motvekt mot utbyggernes terping på regelverket.

5.3.2 Beboernes strategier

Når prosjektet blir byggemeldt i 1994 vekker det ikke særlig mobilisering i beboermiljøet. I likhet med politikerne mener velforeningen i Skuteviken at prosjektet ser greit ut, og henviser i etterkant til de opprinnelige byggetegningene som viser Skuten i samme høyde som den eksisterende Ludeboden. Unntaket er Skutens nærmeste nabo, en forretningsdrivende. Han bekymrer seg over store uløste parkeringsproblemer i området. Den tomme tomten mellom Skuten og ham ble på denne tiden brukt av mange næringsdrivende i området, og nå planla også Skuten å bruke denne. Det lyser gjennom at det fryktes Skuten vil legge beslag på dette området. Naboen mener også at Skuten ikke fremmer nærhet til sjøen, slik delutredningen for næringsvirksomhet i Sandviken forutsetter. Så vidt jeg kan se foretar ikke naboen seg mer enn at han sender dette brevet til kommunen med en advarsel om det han oppfatter som hastverksbehandling fra byggesaksavdelingens side. Han blir også senere varslet angående endringene i prosjektet, men reagerer ikke tydelig på disse. Dette kan vi se i sammenheng med at det først og fremst er parkeringsforholdene han bekymrer seg over.

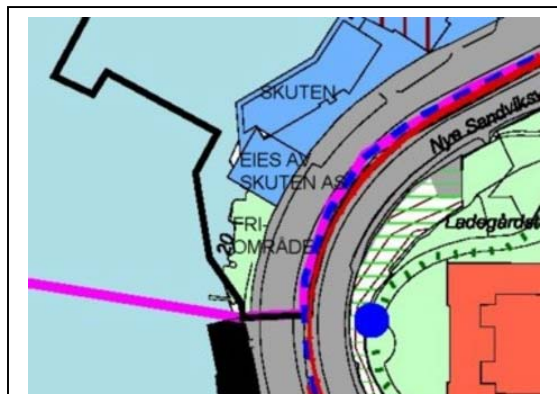
Så kommer våren 1998, og beboerne reagerer kraftig mot prosjektet slik det utvikler seg. To velforeninger på hver side av Rothaugen (som skiller Skuteviken fra indre Sandviken) går sammen om å aksjonere. Det dukker opp bannere på husveggene med påskriften ”Senk Skuten! Stopp byggetrinn II!” Disse blir hengende der i to år.

”Det gikk oss på en måte hus forbi at Skuten ble sånn som den ble, der kom vi liksom for sent inn. [...] Vi tenkte at det var så mange som engasjerte seg i det. Den saken lar vi gå. Mens de driver og krangler om Skuten I, så glemmer de jo at utbyggerne holder på med Skuten II. De som holdt på med Skuten I ville jo ha den revet ned igjen og senket og alt sånt, men det blir aldri noe av.”

Velforeningsmedlem

Det virker som om velforeningene innså de begrensede mulighetene de hadde for å gjøre noe med Skuten I. Dermed konsentrerte de seg om å stanse andre byggetrinn.

Det var i medvirkningsprosessen i forbindelse med utarbeidelsen av kommunedelplanen velforeningene så sitt snitt til å hindre Skuten II. I denne prosessen hadde de uttalelsesrett, og



Figur 10 Innregulert grøntområde i kommunedelplan (egen påskrift)

ettersom en av de sentrale medlemmene har arkitektutdannelse utarbeidet de et privat forslag til regulering av den omstridte tomten mellom Skuteviksboder 19 og Skuten. I planforslaget henviser de til de kontroverser som har preget Skutensaken og påpeker behov for et grøntområde. Det private forslaget omhandler innregulering av friområde på den tomten som kommunen fortsatt eier. Dette er samtidig som Skutens forsøk på oppkjøp av en parsell av

denne tomten ligger friskt i minne, og politikerne reagerer svært positivt på forslaget. Senere blir forslaget implementert i kommunedelplanen, og gjelder den dag i dag.

I tillegg til praktiske strategier rettet mot stansingen av byggetrinn II, blir det også mobilisert en god del normative argumenter. Disse kan ha blitt benyttet for å framheve den territorielle, stedbundne retten disse individene med tilknytning til Skuteviken og Sandviken mener de har til å påvirke prosjektutviklingen. I sin beskrivelse av enkelte beslutningstakere benytter de jeg har snakket med uttrykk som ”disse politikerne som bor langt oppe i Fana” og ”østlendingene og svenskene” (anm.: entreprenørselskapet Selmer). Dette fokuset på ”oss” og ”dem”, hvor ”de” er aktører med andre agendaer enn dem selv, har et *territorielt preg* når det ses i sammenheng med beboernes praksis, som baserer seg på deres stedfølelse. Slike utsagn er med på å understreke beboernes (og særlig velforeningenes) behov for å oppfattes som parter, og at de har større rett til å bli hørt enn andre aktører i denne sosiale sammenheng. Jens Tonboe definerer territorialitet som ”tendensen til at identifisere sig med, tilegne sig, individuelt eller kollektivt, og om nødvendig forsvare et større eller mindre stykke land overfor ”uvedkommende” personer, grupper eller sociale funksjoner” (Tonboe 1994:9). I følge Tonboe kan man tolke territorialitet som et problem, et symptom på den økende heterogeniseringen av samfunnet. På den annen side kan territorialitet oppfattes som en strategi og som løsning ”nedenfra”, fra det lokale og individuelle nivå., som en reaksjon på ”systemet”. Beboerne vil ikke godta systemets definisjon av partsbegrepet. Særlig blir velforeningene frustrerte over det de ser på som manglende helhet i planleggingen av området. Det blir framhevet flere eksempler på sammenhenger mellom ulike planer i området

som kommunalavdelingene ikke ser i behandlingen av enkeltsaker. Beboerne finner ingen konkret hjemmel i lovverket (annet enn diffuse regler om medvirkning og offentlighet) og må hente ”hjemmelen” i et annet system, og medvirker til å forme en alternativ, normativ diskurs. De oppfatter det som at de innehar en kompetanse som kommunen bør legge merke til og ta til etterfølge og utformer en strategi med tanke på å bli akseptert som parter, noe de senere lykkes med i den videre utviklingen av Slaktehustomten. Tonboe henviser til Lefebvre, som påpeker at en slik territoriell strategi er den første naturs opprør mot den andre, det absolutte rom mot det abstrakte (Tonboe 1994:12).

Allianser og nettverk blir ofte benyttet på beboersiden i kampen mot Skuten I og II. Som jeg allerede har nevnt er politikerne en god ressurs for beboerne. Beboernes lobbyvirksomhet er for det meste rettet mot politikerne av tidligere nevnte årsaker. I denne saken var det ikke vanskelig å få støtte fra politikerne, og noe av årsaken til dette kan vi finne i interne stridigheter mellom administrasjon og hovedutvalg, noe jeg kommer tilbake til senere. For å skape den moralske tyngden de trengte, var (og er) det derimot viktig å søke samarbeid både med lokale krefter og eksterne krefter med autoritet på området. Ettersom det aktuelle området i all hovedsak er næringsområdet, blir de næringsdrivende i området viktige partnere. Selv om velforeningenes og de næringsdrivendes mål er noe ulike (grøntområde vs. parkering), har de det til felles at Skuten ses som en trussel mot deres måloppfyllelse.

”Han her er ikke opptatt av Skuten II, han ønsker heller ikke for mye grønt, han synes vi er for grønne. Men han vil ha masse på- og avstigninger, og det mener jeg at han kan få. Jeg tror vi kan ivareta alle...”

Velforeningsmedlem

På spørsmål om antikvariske myndigheter og ressursorganisasjoners relevans (byantikvaren, TFBU osv.), kommer det fram at disse aktørenes myndighet ses på som svak. De vil ikke overlate saken til disse alene. Men det blir gjerne hentet argumenter fra disse organene dersom det viser seg å være hensiktsmessig. Riksantikvaren har fredet bodene sør for Skuten, og Ludeboden anses som verneverdig. Området hvor Skuten er bygget inngår ikke under disse bestemmelsene, men det blir allikevel omtalt som et ”verneverdig område”, selv om dette ikke har noe juridisk fundament. Et annet eksempel er at byantikvaren også har omtalt noen forankringsbøyer utenfor Skuten som verneverdige, og dette argumentet har velforeningene hentet inn for å kunne bruke mot en eventuell utfylling av sjøen. Beboerne er derimot klar

over den manglende juridiske tyngden i disse organene så lenge det aktuelle området ikke er fredet.

Det er interessant at det ikke er noe uttalt samarbeid mellom de to mest profilerte aktørene på beboersiden, nemlig velforeningene og den pensjonerte BOB-direktøren. Det kan se ut som om disse har litt forskjellig agenda. Mens velforeningene er saksorientert og først og fremst ønsker å stanse Skuten II og samtidig bli akseptert som parter i den videre utvikling av Slakthustomten, er BOB-direktøren mer opptatt av å påvise mangler ved KBY selv om Skuten står i fokus. I utredningen som han sender til kommunen omtaler han ”ukulturen ved KBY”, og ser utbyggernes handlefrihet i forbindelse med svekket kontroll fra kommunens side.

”[...] jeg tåler ikke dette at entreprenører får gjøre som de vil, og så er det overhodet ikke et menneske innenfor den kommunale administrasjonen som skjønner at dette går ikke. Og heller ikke politisk. Når jeg tenker på hvilken kontroll det har vært i Bergen, Bergen har virkelig blitt en god by, sånn arkitektonisk sett, gjennom at vi i generasjoner har hatt, kanskje mange vil si for restriktiv politikk, og nå flyter det ut.”

Tidl. BOB-direktør

Denne personen er en viktig initiativtaker i Skutensaken. Mens velforeningene har arbeidet for å bli mer inkludert i byutviklingen, har den pensjonerte direktøren arbeidet for å sette KBYs generelle arbeidsmåte på den politiske dagsorden. Dette har han kunnet gjøre av flere grunner. For det første har han faglig tyngde ved at han har vært aktiv på byutviklingsarenaen selv i mange år og har personlig kjennskap til KBY og kommunen for øvrig. For det andre har han et nettverk, og han sier selv at han har benyttet seg aktivt av familiens posisjoner i samfunnet. Hans datter var på dette tidspunktet en ganske sentral politiker i Høyre og hun har vært frampå i saken før den ble overlatt til Høyres kommunalråd i HOBY. Hans to sønner er begge i byggebransjen, og den ene har i tillegg vært aktiv i bydelspolitikken. Begge har hatt velskrevne innlegg i media hvor de har bidratt til å styrke de ”moralske” innvendingene mot Skuten og KBYs behandling av saken. Det er altså ikke ressursvake aktører man har med å gjøre på beboersiden.

5.4 Hovedutvalg Byutvikling – Den politiske diskurs

Aktørgruppen politikere består hovedsakelig av medlemmer av Hovedutvalget for Byutvikling i Bergen kommune. Det er også bydelspolitikere inne i bildet, men de har en mer naturlig plass på individnivået, altså blant beboerne. Dette fordi de ikke har noen myndighet

overfor den kommunale administrasjon. HOBY-politikerne er sammensatt av representanter for ulike partier, og selv om det utad har felles front, vil det vise seg at det er uenighet om både mål og midler innad i utvalget. Partipolitikk ser derimot ikke til å ha særlig innvirkning på holdningene.

5.4.1 Politikernes handlingsramme

Bergen kommune var i 1998 organisert etter formannskapsmodellen, med nemnder organisert gjennom hovedutvalgsmodellen. Hovedutvalgene har ansvaret for kommunale hovedsektorer som i dette tilfellet byutvikling (Bukve 1994). Dette betyr at HOBY har en viss beslutningsmyndighet delegert fra kommunestyret, for eksempel godkjenning av byggesøknader. Men ansvaret for administrasjonens daglige arbeid og prioritering av saker som skal opp til politisk behandling finner man hos avdelingens faste ansatte, med kommunaldirektøren i spissen. Politikerne har altså ikke et aktivt, daglig forhold til avdelingen slik de ville hatt dersom kommunen var organisert etter den parlamentariske modellen, som Bergen er i dag. Nå har KBY en politiker, en ”minister”, som sjef.

Ellers når det gjelder saker som Skuten, er det for politikerne som med andre aktører i det kommunale systemet. Når vedtak er utført basert på gjeldende regler, er det vanskelig å gå tilbake på dette uten solid juridisk hjemmel. Politikerne har et klart ansvar overfor systemet



gjennom sin rolle som regulatorer, hvor de fastsetter overordnede mål og regler samt oppretter styringssystemer for måloppfyllelse (Eriksen 2001:33). I byutviklingsspørsmål betyr dette blant annet å lage planer og å fordele beslutningsmyndighet. En slik delegering kan ha utilsiktede konsekvenser, og politikerne må derfor også kunne innta

integratorrollen (sic.) når dette blir krevd av dem. I Skutensaken blir de utsatt for et stort press fra befolkning og interessegrupper gjennom media, hvor det blir forventet at de ”gjør noe”. Å være integrator betyr at man må forholde seg til de ulike krav, ønsker, behov og interesser som oppstår, gjerne umiddelbart som følge av en enkeltsak hvor det hevdes at en urett har skjedd.

Presset fra omverdenen består blant annet i at det blir stilt spørsmål ved HOBYs kontroll med egen kommunalavdeling. Her er det verdt å nevne at politikernes forhold til Skutensaken er nesten stikk motsatt av kroneksempelen på slike situasjoner i litteraturen. Der er det ofte at utbygger går til politikerne for å klage på byråkratenes vedtak, for slik å danne en felles front. Derimot kan de sies å ha samme bakenforliggende årsak, nemlig den latente motsetningen mellom lovens bestemmelser om prosedyre og politikernes ønske om å handle raskt (Nordahl 2000:44). Høyres kommunalråd svarer slik på påstanden om at partiets standpunkt i Skutensaken ikke var vanlig Høyrepolitikk:

”Jeg vil altså avvise på det sterkeste at dette var uvanlig som Høyrepolitikk. Dette var altså snakk om at lover og regler som vi selv har vedtatt skal ivaretas. [...] Det hadde med at vi ville ha ordentlige forhold i administrasjonen, og vi ville at politikerne skulle bestemme. Det var en maktkamp på den måten, og det var snakk om å rydde i kultur og få tingene på rett kjøll.”

Det dreier seg altså ikke om partipolitikk, men om spenningen som eksisterer mellom det demokratiske og det byråkratiske styringssystemet. Utvalget var da også usedvanlig enstemmig i sin behandling av Skutensaken, selv om midlene som skulle brukes overfor utbygger og administrasjon var gjenstand for konflikt mellom medlemmene.

Venstres kommunalråd, som også var leder av HOBY, forsøkte å undersøke saken allerede før byggingen kom i gang, og fikk vite at prosjektet var i samsvar med reguleringsplan, med noen mindre endringer. Dermed gjorde hun ikke flere undersøkelser. Høyres kommunalråd, som må kunne sies å være den mest fremtredende kritikeren av Skutenprosjektet blant politikerne i HOBY, reagerer på den måten han ble imøtekommet av KBY da han startet sine undersøkelser av saken. Han sier han tidlig ble oppmerksom på det som skjedde i Skuteviken, før det ble en mediasak. Han henvendte seg derfor til kommunaldirektøren ved KBY og ville ha informasjon om prosjektet. Her mener han at han kun fikk vite at prosjektet var godkjent og var i henhold til reguleringsplan. Også senere utover i saken følte han at han ”buttet i mot” hver gang han henstilte til administrasjonen om å skaffe ham informasjon.

”[...] det som ergrer meg grenseløst, og det som gjorde at dette ble en politisk skandale, utover at de for flere hundre år framover har ødelagt et helt særegent punkt i Bergen, det er det at de har løyet for meg og skjult virkeligheten.”

Høyres kommunalråd

Gjennom alle behandlingene i HOBY skinner denne erfaringen gjennom i kommunalrådets forslag til vedtak. Her viser det seg derimot at enigheten om midlene ikke er like stor som om målet. Forslagene om setteadministrasjon blir stadig avvist, og den daværende lederen av HOBY kan opplyse meg om at hun følte de måtte opprettholde en relativt god kontakt med administrasjonen.

Politikerne handler i dette tilfellet ut fra den integratorrollen som offentligheten og media krever av dem. Denne rollen formes også av den underliggende spenningen som eksisterer mellom dem og byråkratene, og denne spenningen forsterkes av den daglige ”fysiske” avstanden mellom HOBY og KBY. Avdelingen oppfattes som lite imøtekommende, noe som oppleves som en provokasjon mot det organet som i følge bl.a. Amdam og Veggelands systemteori er satt til å styre den. Samtidig er altså det juridiske handlingsrommet i forhold til Skuten svært lite for HOBY, som for andre protesterende aktører. Det er i den normative diskurs at politikerne finner sin plass.

5.4.2 Politikernes strategier

Skuten var utypisk i forhold til at det ikke var politikerne selv som initierte den som mediasak, men ble i stedet ”tvunget” til å gi respons. Før politikerne fikk sjanse til å ta opp saken i HOBY hadde det allerede bygget seg opp et sterkt press fra media og beboere, og særlig den tidligere BOB-direktørens omfattende utredning bidro til dette. Ved første behandling av saken ble det vedtatt å stanse byggingen. Her benytter politikerne seg av sin myndighet som øverste organ i KBY som er nedfelt i forvaltningsloven. De forsøker seg altså med gjeldende juss, men dette skulle snart vise seg å være høyst problematisk. HOBYs vedtak blir ganske snart angrepet av Skutens advokater, som påpeker at det rettslige grunnlaget for dette vedtaket ikke er særlig tydelig.

For å understøtte vedtaket blir kommuneadvokaten bedt om å anbefale fremgangsmåte for å få senket Skuten. Dette ser ut til å sette kommuneadvokaten i en vanskelig posisjon. Som jurist må han vurdere de rettslige konsekvensene, og kan rett og slett ikke komme med noen ”oppskrift” på bakgrunn av det byggestansvedtaket han mener har et svært svakt juridisk grunnlag. I stedet er han redd for de erstatningsmessige konsekvensene og anbefaler politikerne om å avvente fylkesmannens avgjørelse. Han anbefaler også forhandlinger med utbygger i stedet for rettslige tiltak, og dette betyr at han legger senkningen av Skuten i

utbyggernes hender. Hele ”betenkningen” slår rett og slett bena under HOBYs håp om å pålegge rivning med ren makt. Som om ikke det er nok, blir dette ”juridiske nederlaget” offentliggjort. Det påfølgende HOBY-møtet oppleves av mange aktører som svært ubehagelig, som jeg har beskrevet.

”Jeg tror at det møtet var det verste bygningsrådsmøtet jeg noensinne har vært med på. Det var jo ikke sånn at folk fløy i strupen på hverandre, men det var i hvert fall sånn at jeg som møteleder var totalt utslitt etterpå.”

Venstres kommunalråd

HOBYs tone blir krassere etter dette. Høyres kommunalråd sine argumenter kommer tydeligere fram i vedtakene, blant annet utsagnet om at saken er ”befengt med så mange vesentlige endringer, feil og usikkerheter” og vedtaket om at administrasjonen nå kun får gi tillatelser til høydeendringer innen en ramme av 30 cm. Dette må kunne sies å være meget sterke uttalelser i et offentlig dokument som HOBY-vedtak er. Dette kan tolkes som et uttrykk for den frustrasjonen som etter hvert bygde seg opp rundt politikernes forsøk på juridisk strategi.

”Da skjønte vi at vi hadde hele Bergen kommune mot oss. Så da måtte vi ut med dette med ekstern gransking og Riksantikvaren. Selv om disse to eksterne advokatene... De hadde ikke forskjellige konklusjoner, men behandlet forskjellige ting, så vi fikk etter min mening vist at de begge mente at dette var et drøyt prosjekt. Og Riksantikvaren var jo klokkeklar i sin konklusjon, at det hadde skjedd gale ting... Ulykksalige ting.”

Høyres kommunalråd

Til tross for den nedslående konklusjonen til kommuneadvokaten gir altså ikke politikerne opp sin juridiske strategi. Ekstern og solid juridisk kompetanse blir innhentet, den ene juristen har til og med selv vært med på å utarbeide endringer i plan- og bygningsloven. Men heller ikke de kan gi politikerne skyts i forbindelse med etasjereduksjonen. Riksantikvaren har ingen juridisk myndighet, men deres uttalelse gir politikerne ”moralsk rett” (og blir irttesatt av Skutens advokater). Det er også verdt å merke seg at i alle juridiske utredninger i denne saken har juristene (kommuneadvokaten, fylkesmannen, Os og Graver) hatt sympati for HOBYs sak og direkte eller indirekte kritisert administrasjonens skjønnsutøvelse. Men det finnes altså ingen lovhjemmel som kan rettferdiggjøre et inngrep i Skutenprosjektet. Den juridiske strategien slår feil. Skuten I kan ikke røres. Reaksjonen på Fylkesmannens vedtak viser at

politikerne ikke er helt komfortable med denne situasjonen, deres normative rasjonalitet samsvarer ikke med den juridiske rasjonaliteten.

”Medholdet fra fylkesmannen har vi jo også sett i etterkant at er basert på gale eller ufullstendige opplysninger, men et vedtak fra fylkesmannen er jo et vedtak selv om det er basert på feil juss eller feil politikk eller feil faktum.”

Høyres kommunalråd

Han opplyser meg i intervjuet om at han personlig forsøkte å sende både kommuneadvokaten og fylkesmannen dokumenter han mente var viktige for avgjørelsen, men som administrasjonen ”unnlot” å legge ved i sin oversendelse av saken. Han dro personlig til Oslo for å gi Riksantikvaren informasjon, for slik å sørge for at mulige beslutningstakere får den ”riktige” informasjonen. Men av juristene blir altså dette tydelig oppfattet som irrelevant. Høyres kommunalråd forsøker å legge normative argumenter til grunn, men han gjør det på *feil arena*.

Mye tyder på at utbyggerne ikke er det primære målet for politikernes harme. Dette sier også Høyres kommunalråd rett ut. Igjen dreier det seg om at utbyggere må få lov å ”prøve seg”.

”Men det var altså ingen front mot dem, det var en front mot byggesaken, prosessen. [...] Det ble avdekket for oss at her var det brudd på reguleringsplan og tillatelser og så videre, og da har vi en plikt som politikere.”

Her kommer integratrorrollen tydelig fram. En ”urett” har skjedd, man mener at administrative fullmakter er overskredet, og politikeren ønsker å rette opp i de skjevhetene han eller hun har observert. I Skutensaken er det høyst diskutabelt hvorvidt noen rettsregler har blitt brutt, derfor må administrasjonens skjønnsutøvelse til pers. Strategien overfor administrasjonen er derimot uklar, og det kan virke som om HOBY er mer interessert i å ”vise muskler” enn å innføre forandringer i KBYs arbeidskultur. Tonen overfor avdelingen er hard, og det blir innført restriksjoner på de ansattes myndighetsutøvelse. De mer drastiske vedtakene som et fåtall av HOBYs medlemmer ønsker å innføre (for eksempel setteadministrasjon) blir derimot avbalansert av mer forsiktige medlemmer.

”Jeg opplevde det som min jobb både å ha en god dialog med dem [administrasjonen] og med utvalget. Jeg følte meg veldig mellom barken og veden. Jeg prøvde å balansere ting, og prøvde å være med på formuleringer som kunne være konstruktive. [...] det var en del formuleringer som uttrykte mer eller

mindre mistillit mot administrasjonen, og det syntes ikke jeg det var grunnlag for.”

Venstres kommunalråd

Det er altså uenighet om hvilken strategi man skal bruke overfor administrasjonen for å få de til å endre praksis. De blir derimot enige om å sende saken til Kontrollutvalget og kommunerevisjonen med anmodning om å gå saken etter i sømmene. Dette var en mer fruktbar avgjørelse, ettersom revisjonen i tillegg til juridisk kompetanse også har mulighet til å vurdere forvaltningsrutinene. De kommer til en avgjørelse om at KBY skal ta en ”konstruktiv prosess omkring forvaltningsrutiner”, og understreker at det er KBY og HOBY selv som må vurdere om styringssystemene fungerer som de skal. Politikerne har altså lite å hente hos andre organer annet enn ”sympatierklæringer”. Signalet er at ansvaret for endring ligger hos HOBY og det politiske systemet i samarbeid med byråkratene. Det er min påstand at et slikt samarbeid hadde blitt vanskelig etter Skutensaken, i hvert fall med det daværende hovedutvalget ved roret.

Hvilken strategi legger så politikerne til grunn for at KBY skal endre praksis? På bakgrunn av det materialet jeg har er det vanskelig å si noe om dette. Revisjonsdagen kommer og går uten deltakelse fra politikere, kun fra fagmiljøet. Som jeg sa ovenfor er tonen mellom administrasjon og deler av HOBY svært anstrengt på dette tidspunktet. Fokus settes på interne rutiner ved KBY, og HOBY vedtar en uttalelse om at KBY skal legge de eksterne juristenes uttalelse til grunn for hva som er vesentlig endring av reguleringsplan. HOBYs siste vedtak i saken er en smekk på fingrene til administrasjonen.

”Jeg tror nok de ble skremt, jeg tror nok noen er klar over at en Skuten må vi ikke få opp igjen. Så selv om de tilsynelatende hadde dekket sine spor, så tror jeg nok de vil være forsiktige med å gjøre noe sånt igjen.”

Høyres kommunalråd

5.5 Kommunalavdeling Byutvikling – Den byråkratiske diskurs

De impliserte avdelingene i kommunalavdeling for byutvikling (KBY) er planavdelingen og byggesaksavdelingen. I tillegg kommer etter hvert Bergen Eiendomsselskap (BES) i skuddlinjen. I mitt feltarbeid konsentrerte jeg meg mest om planavdelingen, og det er som nevnt i metodekapittelet en svakhet ved min undersøkelse at jeg ikke var mer aktiv i forhold

til byggesaksavdelingen. På planavdelingen er det to ”sjikt” som forholder seg til saken med forskjellig utgangspunkt. Det er saksbehandlerne (”frontlinjebyråkratene”) og ledelsen.

5.5.1 Byråkratenes handlingsramme

Det norske plansystemet er basert på de moderne idealene fra etterkrigstiden, men har altså slik jeg har beskrevet i teorikapittelet fått nye utfordringer de siste 20 årene. Byråkratene møter et mye større effektiviseringskrav fra både det politiske systemet og markedet. Effektiv saksbehandling har blitt synonymt med rask saksbehandling. Presset på arealene i byene har samtidig også blitt større, utbyggere krever større utnyttelse for å nå tilfredsstillende prosjektlønnsomhet og flere interessegrupper kjemper om de samme arealene.

Planleggere og byggesaksbehandlere er folk som er ansatt for å gjøre en jobb etter det moderne ideal. De skal være verdinøytrale og behandle alle saker like grundig og etter de samme regler. Samfunnet skal kunne stole på at de behandler alle likt og at vi kan forutsi hvordan våre saker vil bli behandlet. Dette er grunnlaget for det teknisk-rasjonelle ideal som byråkratiet er styrt etter. Men i følge bl.a. Forester (1989) er en slik uttømmende rasjonell tankegang helt umulig, vi må nøye oss med den begrensede rasjonaliteten. For å handle teknisk-rasjonelt kan vi si at frontlinjebyråkratene ved KBY er avhengige av klare retningslinjer, en detaljert oppskrift som de kan behandle søknadene etter. I Skutensaken har de ikke dette. Reguleringsplanen for Slakthustomten samsvarer ikke med de signaler som gis politisk. Store deler av den er regulert til bolig, men en delutredning i forkant av kommunedelplan sier at den bør omreguleres til hovedsakelig næring. Etasjeantall er fastsatt, men dette sier ikke noe om byggets høyde. For å sette det på spissen kan man si at det kan bygges to etasjer med 15 meters takhøyde, eller 5 etasjer med 2 meters takhøyde. Det finnes fredete og verneverdige områder på begge sider av Skutenprosjektet, men altså ikke på selve byggesaksområdet. Dermed vil ikke en jurist godta et slik argument. Til slutt finnes det altså ingen klare, overordnede planer som kan gi et endelig svar på hvordan det skal bygges på Skuteviksboder 20A-23. Det finnes ingen kommunedelplan for området, men derimot utbyggere som har klare krav for hvordan det må bygges hvis prosjektet skal lønne seg.

Når prosjekt og plan ikke samsvarer, har dette gjerne sammenheng med avstand i tid. Linn Mo (1992) påpeker at planfase og gjennomføringsfase bør skje innen en kort tidsramme, og dette kan ses sammen med diskusjonen om utbygges skiftende rammebetingelser og den usikre, politiske prioriteringen av arealutnyttelsen. Ofte står private for reguleringen, og da

gjør i forbindelse med et planlagt prosjekt. Slik blir planen tilpasset prosjektet, altså en omvendt rekkefølge. I Skutensaken har den eksisterende planen måtte tilpasse seg Skutenprosjektet, og det uten demokratisk kontroll. Resultatet kan synes som en avtale mellom utbygger og kommunalavdelingen (Skjefstad 2000). Dermed blir resultatet at motstanderne av Skutenprosjektet, kanskje i mangel av andre dekkende uttrykk, anklager kommunens ansatte for korrupsjon.

Både i det politiske systemet og i samfunnet for øvrig er det klare forventninger om at saksbehandlingen i det offentlige skal bli mer effektiv, og som jeg tidligere har påstått betyr dette at den skal bli raskere. Dersom endringene av Skuten i 1996 og 1997 skulle behandles politisk, kunne utbyggerne forvente at ting hadde tatt lenger tid. Effektiviseringen av kommunens arbeid har medført at administrasjonen har fått videre fullmakter og gir større rom for utøving av skjønn. Skjønnsutøvelse er ikke en optimal ramme for teknisk-juridisk rasjonalitet. Når fullmaktene blir videre og skjønnsutøvelsen større kommer jurister og frontlinjebyråkrater opp i problemer av normativ eller politisk art (Eriksen 2001:50), stikk i strid med den faglige nøytralitet de er lært opp til. Det blir vanskeligere å forutsi avgjørelser, og i sin ytterste konsekvens medfører dette alvorlige problemer for rettssikkerhet og demokrati. Men dette er altså den situasjon som blir mer og mer vanlig, og som er et uttalt politisk mål for den offentlige forvaltning i dag.

”Mitt inntrykk er at den saken skapte mange sår i administrasjonen og kanskje virket demoraliserende for folk som følte at her sto de på og fikk ned behandlingstiden og jobbet livet av seg, og så var dette liksom takken. [...] Der var jeg altså alvorlig bekymret mens det sto på.”

Venstres kommunalråd

De ansatte ved KBY har altså arbeidsinstrukser som kan virke svært motstridende. På den ene siden har de krav om å være grundige og være gode byråkrater, og på den andre siden må de ta hensyn til det stadig større effektivitetskravet med fokus på rask behandlingstid og serviceholdning. Usikre rammebestemmelser gjør ikke saken enklere.

5.5.2 Byråkratenes strategier

Hos KBY er det enda tydeligere enn hos politikerne at Skutensaken dreier seg om noe annet enn å hindre eller gjennomføre prosjektet.

”At prosjektet er kritikkverdig, er nok [...] hevet over enhver tvil. Men enkeltes oppførsel stod ikke i forhold til sakens betydning. I noen byggesaker er det nok ikke byens ve og vel som står i sentrum, men heller maktkamp mellom instanser og enkeltpersoner.”

Ansatt ved KBY

Denne holdningen går igjen hos de fleste jeg har snakket med ved KBY, og også i de andre aktørgruppene. Erkjennelsen om at her var det gjort en skjønnsmessig tabbe, kom man fram til tidlig i prosessen. Man erkjente også at man ikke kunne gå tilbake på sine vedtak uten å komme i erstatningsansvar, og KBY ville derfor se på prosjektet som en erfaring uten å gjøre noe mer ut av det. Man la Skuten i ”tabbekvoten”, som en ansatt beskrev det for meg, og med dette forutsettes det at de impliserte lærer av feiltaket.

”En viss tabbekvote er ikke til å unngå, uten at jeg dermed vil si at Skuten var en tabbe. Jeg har personlig stor sans for prøve- og feilemetoden.”

Ansatt, KBY

Man forutsetter her at et slikt feiltrinn fører til at den praksisnære, intuitive kunnskapen økes gjennom erfaring, eller det man også kan kalle ”taus kunnskap” (Eriksen 2001). Taus kunnskap er et begrep de fleste knytter positive konnotasjoner til, og man ser for seg en dyktig tjenestemann/-kvinne som gjennom årelang erfaring handler ut fra oppsamlet kunnskap som de alene har tilgang til. Eriksen problematiserer dette ved å vise til at alle handlinger, selv når de springer ut fra de beste intensjoner, kan ha både gode og dårlige resultater. Man trenger å kunne vurdere handlinger opp mot eksplisitte normer (sic.), for slik å kunne etterprøve avgjørelser. Selv om mange ved KBY etter hvert blir enige om at Skutensaken var en sak man måtte ta lærdom av, mente flere derimot at revisjonsdagen var en ”utidig innblanding” og engasjementet ble beskrevet som heller labert. Men gjennom revisjonsdagen fikk man satt ord på de feilsteg som ble gjort i saken, og særlig ble det gjort en del oppklaringer når det gjelder mindre vesentlige endringer. Ved en slik evaluering kan man gjennom utveksling av erfaringer definere de begrensningene de ansatte ved KBY møter i sin hverdag. Gjennom økt bevissthet rundt reelle begrensninger på rasjonell handling kan man unngå det Forester (1989) beskriver som overdreven pragmatisk tilnærming til sitt arbeid.

Når det gjaldt selve prosjektet var saksbehandlerne mer opptatt av andre reguleringsmessige og tekniske detaljer enn akkurat høyden. Blant annet hadde Skuteneierne prosjektert med mer parkering og boliger enn det avdelingen kunne godta. Dette brukte de mye tid på, og

høydeproblematikken kom i bakgrunnen. Som tidligere nevnt medførte dette mye arbeid og mye ”papirproduksjon” som kombinert med sterkt press fra utbygger igjen førte til at en av saksbehandlerne følte hun ikke lenger hadde kontroll over hva som var vedtatt og ikke.

”Jeg var veldig sterkt for at det skulle behandles politisk. Dette med boligandelen og byggevolum var så stort at det burde opp til politisk behandling, men det fikk jeg ikke gehør for lenger opp i systemet.”

Saksbehandler KBY

Her måtte ledelsen ved avdelingen gjøre en avveining. På den ene siden hadde man et prosjekt som hadde forandret seg siden det ble godkjent i 1994. Disse godkjenningene (bruksendring, etasjeantall) var allerede gjort administrativt ved byggesaksavdelingen. På den andre siden hadde de kravet om effektivitet, som betyr at saken bør gå fort igjennom samtidig som man ikke skulle belaste HOBY med for mange saker (planavdelingen alene behandler rundt 600 saker hvert år). På et tidspunkt ble det altså bestemt å ta hensyn til det siste.

Da mediestormen begynte, vurderte KBY å sende ut en pressemelding hvor de ville avkrefte det som hadde kommet fram i media om ”lurerier” når det gjaldt høyden på Skuten, altså en teknisk-juridisk redegjørelse.

”Men så ble det en politisk storm for å få fram dette her. Vi var litt bakpå i starten, og kom liksom aldri over den kanten for å få forklart oss skikkelig, vi var hele tiden i forsvarsposisjon. [...] Så hvis vi skulle ha kjempet alle kampene på det nivået der, så hadde vi ikke overlevd, altså.”

Ansatt, ledelsesnivå KBY

Dette kan tolkes som at de ansatte ved KBY rett og slett fant ut at de ikke hadde noe å stille opp med i den normative diskursen (den ”politiske stormen”) som ble kjørt i media. Deres teknisk-rasjonelle argumenter ville ikke få gjennomslag, fordi de ble oppfattet som irrelevante i den normative sammenheng. Dermed blir media en lite egnet arena for byråkratene, akkurat som for utbyggerne. Dette viser seg blant annet når plansjefen går ut med et ”hjertesukk” i avisen kort tid etter Skutensaken. Her forsøker han å forklare hvordan hverdagen fortøner seg for de ansatte ved KBY, og sier blant annet at de av og til må virke som ”politikere”. Med dette mener han antagelig at de må utøve skjønn i mange saker. Dette blir angrepet i et innlegg av Høyres kommunalråd, hvor han ber plansjefen ”slutte å være politiker”. Verken plansjefen eller utbygger ser altså ut til å lykkes med sine normative innspill.

Uten media som reell arena, gjenstår kun HOBY som et sted hvor administrasjonen kan forsvare sin posisjon i saken. Men heller ikke her er handlingsrommet stort. Dersom KBY vil holde på sin teknisk-rasjonelle holdning, kan de ikke tillate seg å kommunisere på samme måte som politikerne gjør i enkelte tilfeller.

”Men ellers så hadde vi bare en arena i denne saken, og det var bygningsrådet. Og så ble vi avkrevd og mistenkeliggjort. [...] spesielt i de politiske møtene hvor vi fikk så ørene flagret, kanskje vi ikke var tydelige nok og tok igjen nok. Men det er en vurdering der og da, en vurdering du skal gjøre veldig kjapt. [...] Jeg har sittet i bygningsrådet og vært så sint at jeg holdt på å eksplodere. På en måte bryter de enhver etikette i forhold til administrasjonen, som ikke kan ta igjen på samme måten.”

Ansatt, ledelsesnivå KBY

Det faktum at avdelingen innser at det har skjedd uheldige skjønnsvurderinger sammen med den normative debatten som de stenges ute fra, gjør at KBYs strategier går ut på å forsvare sin legitimitet. Mye av den normative diskursen går ut på at noe ulovlig har skjedd. Kameraderi, lureri, fullmaktsoverskridelser og ikke minst korrupsjon er anklager som direkte og indirekte rettes mot KBY, og oppfattes som svært belastende for de ansatte. Særlig korrupsjonsanklagene går hardt inn på enkeltpersoner i avdelingen. Under slike forhold blir det svært viktig for KBY å bevise at ingenting ulovlig i juridisk forstand er gjort. Riktignok er endringen av '96 (heving med en etasje) å oppfatte som en tøyning av grensene for hva som er mindre vesentlig endring, men det er en skjønnsmessig vurdering. Det kan i etterkant sies å være en mindre bra vurdering, men den er ikke ulovlig. Administrasjonen har objektivt sett ingen problemer med å bevise at prosjektet er fullt lovlig. Men det hjelper lite når det ikke er det teknisk-juridiske som er i fokus, men de ”moralske” feiltrinn som er gjort. Ved KBY var de ofte fristet til å komme med utspill mot sine kritikere. Blant annet ble det vurdert å møte kritikken til den tidligere BOB-direktøren og hans familie.

”Utbyggingsplanen til [BOB-direktøren] hadde vi overheader på, for at man eventuelt, hvis man skulle falle ned på det platte nivået, legge de på i møte med utvalget for å vise at dette er de som kritiserer den meteren på Skuten der borte. Men på en måte ble det gjort et veivalg der også. Vi fant ut at så smålige er vi ikke.”

Nok en gang blir konfrontasjon unngått. Det viser seg at ledelsen ved KBY ikke ser det som hensiktsmessig å la uenigheten med HOBY og motstanderne av prosjektet utvikle seg til full konflikt.

Allikevel ser dette forsøket på å unngå konfrontasjon ut til å være halvhjertet. Offentliggjøringen av kommuneadvokatens betenkning ender med at mistilliten øker kraftig i HOBY. Igjen erkjennes det av de jeg har snakket med at offentliggjøringen var en dårlig vurdering, men det understrekes at det ikke var en bevisst strategi.

Et spørsmål som ligger og presser under overflaten i debatten, er hvorfor administrasjonen ikke bare kan tilstå høyt og tydelig at her har de gjort en feil. Høyres kommunalråd sier blant annet at saken ikke ville ha fått slike dimensjoner dersom administrasjonen hadde innrømmet sine feilsteg. I sine forklaringer av saksforløpet forsvarer KBY seg ved å henvise til og insistere på at man har etterlevd faglige premisser. Dermed kan det sies at de begår et *teknokratisk mistak* (Eriksen 2001:44), en situasjon hvor beslutningstakerne ikke tar hensyn til andre mål og standarder enn de teknisk-juridiske. Slik kan man si at endringene i '96 og '97 manglet et demokratisk grunnlag. Å "tilstå" noe slikt i en setting hvor ens legitimitet er under kraftig angrep kan ikke være enkelt.

5.6 De mektige og de avmektige – hvem er hva, og når?

I begynnelsen av arbeidet med denne hovedfagsoppgaven hadde jeg en forforståelse (andre dekkende begreper er det vitenskaplige ordet "hypotese" og det mindre hyggelige ordet "fordom") av at utbyggerne var "den store stygge ulven" som feide all motstand av banen ved bruk av ren makt i sin jakt etter profitt. På den andre siden, beboernes, var jeg overbevist om at de maktesløse fortvilt forsøkte seg med en kommunikativ tilnærming til saken, slik de maktesløse gjerne gjør når de ikke har midler til å ta opp kampen på maktens premisser (Engelstad 1999). Denne oppfattelsen var fortsatt levende etter feltarbeidet, før jeg hadde satt meg grundigere inn i stoffet og bearbeidet den informasjonen jeg samlet inn. Sakte gikk det opp for meg at virkelighetens grenser mellom de mektige og avmektige var mye mer utflytende og utydelige. Bent Flyvbjergs utsagn om at maktrelasjoner ikke er statiske, men konstant produserende og reproduserende, ble laget i forbindelse med en prosess som gikk over mange år. Men utsagnet kan være like gyldig i en prosess som Skutensaken, hvor den heftigste kampen fant sted i løpet av noen få sommermåneder. Gjennom dette kapittelet mener jeg å ha kunnet påvise at vi ikke finner ressursvake aktører i denne saken. Hvis vi skal følge Engelstads definisjon har dermed de maktesløse ingen plass her, kun de mektige og de avmektige. Disse er derimot ikke entydige, de samme aktørene kan erfare makt og avmakt

nesten på samme tid. Dette avhenger av hvorvidt de klarer å utforme strategier i forhold til de begrensninger de møter, og hvorvidt de har et klart mål å forholde seg til. Det avhenger også av hvilken diskurs som gjelder.

5.6.1 "Kan noen fortelle oss hva vi har gjort galt?"

Utbyggerne har stort maktpotensial i den juridiske diskursen eller på maktens første arena, slik Bryson og Crosby (1989) beskriver den. Men i den normative diskursen, på maktens andre arena, faller deres argumenter på stengrunn. Når de forsøker å si at de har gjort sitt beste for Sandviken og vil samarbeide med kommunen for å dempe skadevirkningene, er dette mildt sagt et svakt forsøk på en kommunikativ strategi som ikke står i forhold til den harde juridiske strategien de kjører parallelt. Utbyggenes handlinger har blitt formet av de økonomiske betingelsene, som altså endret seg i løpet av prosjektets implementering ved at markedskonjunktorene endret seg og driftsselskapet trakk seg ut. De har i all hovedsak formet sine strategier ut fra disse, samt de muligheter for å "tøye grensene" som loven og det kommunale planleggingssystemet tillater. Slik ser de ut til å ha lyktes. Men Skuten II ble



Figur 12 Skuten - Et halvferdig prosjekt?

stanset, og planene om å kjøpe nabotomten og realisere neste byggetrinn ble effektivt torpedert ved at området nå er regulert til friområde i kommunedelplanen. Utbyggerne (og for så vidt også KBY), med sitt ensidige fokus på teknisk-juridisk rasjonalitet, ser ut til å ha undervurdert de begrensninger som blir skapt av den normative maktfaktor, den alternative institusjon som velforeninger, politikere og andre interesser representerer.

Utbyggerne lykkes i å definere hva som er relevante argumenter innenfor den juridiske diskursen, slik som når de nærmest slakter Riksantikvaren for å komme med innspill i en del av prosessen hvor de i følge loven ikke har noen plass. Selv om de dominerer maktens første arena og får gjennomført byggetrinn I, blir de altså skadelidende når det gjelder byggetrinn II, hvor aktørene på maktens andre arena gjør seg gjeldende. Man kan si at de gjør seg avmektige ved å undervurdere det normative aspektet ved saken, så lenge byggetrinn II ikke var endelig godkjent ennå.

5.6.2 Ett system – to verdener

Politikerne har to mål i Skutensaken. Det ene er å stanse byggetrinn I og få redusert bygget med en etasje. Det andre er å hevde det politiske systemets overordnede stilling ovenfor det byråkratiske. De forsøker seg med en juridisk strategi, men dette havarerer fordi argumentene de bruker i all hovedsak er normative. Jussen er slett ikke på deres side, og dette resulterer i et svært diskutabelt vedtak om å stanse prosjektet. De er på tynn is juridisk, og dette resulterer i en del frustrasjoner blant HOBYS medlemmer når det viser seg at det er umulig å gjøre noe med Skuten I, og at politikernes makt i tilfeller hvor saker er vedtatt administrativt er særdeles begrenset. I følge Engelstads (1999) terminologi gjør de seg selv til ofre for avmakt ved å insistere på å fortsette den juridiske strategien. Dette gjør at det andre målet blir desto viktigere. Her velger de en relativt aggressiv strategi og kjører en nærmest antagonistisk linje ovenfor KBY. I følge Foresters (1989) teori om begrenset rasjonalitet handler altså ikke politikerne rasjonelt fordi de ikke vil eller kan se begrensningene de arbeider under, og går over til å benytte seg av sin posisjon som ”sjef” over administrasjonen. Det uttalte målet er å endre måten KBY arbeider på, men dette kan være en rasjonalisering av et mål som heller dreier seg om å markere at det er politikere som skal bestemme. Administrasjonen skal rett og slett settes på plass. Dette passer dårlig med forutsetningene for ”den lærende organisasjonen” (Amdam/Veggeland 1998), hvor kommunikativ handling står i sentrum. Forholdet mellom politikk og administrasjon er en gråsoner hvor samhandlingsproblemer ofte er tydelige, og min påstand er at organisasjonen vanskelig kan lære og endre atferd dersom rammen er maktkamp. Det kan virke som om politikerne ikke klarte å legge av seg integratørrollen på grunn av at de ble trent opp i et hjørne gjennom sine uheldige valg av strategier, og dermed forsømte sin rolle som regulator.

Til tross for høyrekommunalrådets optimisme når det gjelder å ha ”skremt” administrasjonen fra å gjenta slike feil som de gjorde i Skutensaken, så er det tvilsomt om dette har ført til gode resultater. Administrasjonen visste allerede at de hadde gjort feil, og HOBYS ”skremselstaktikk” virket kun provoserende på KBYs ledersjikt og forsterket inntrykket av politikerne som illojale. En slik relativt resultatløs strategi beskriver Engelstad (1999) som *intensjonell handling uten resultat*, som har som mål å bekrefte makt, eller forsøk på dette. I Skutensaken blir politikerne konfrontert med den avstand som eksisterer mellom politikk og administrasjon, og det faktum at administrasjonen (på grunn av krav til effektivitet) utøver en

god del skjønn som delvis trenger seg inn på det politiske området. Dermed opptrer politikerne som *verdirasjonelle*, det vil si at de har behov for å bekrefte det atferdsmønster som utgjør det ideelle forholdet mellom politikerne og byråkratene. Resultatet av politikernes handlinger i Skutensaken er symbolsk, og har ikke reelle resultater på det politikerne har som uttalt mål, nemlig å endre praksis ved KBY. Verdirasjonaliteten er rådende, mens det uttalte målet er rasjonalisering. I dette tilfellet er det grunn til å tro at politikerne faktisk tror på sin egen rasjonalisering, slik Flyvbjerg beskriver. De ønsker å endre KBYs praksis, men velger altså i stedet strategi ut fra verdirasjonalitet og behovet for å ”redde ansikt”.

Blant aktørene på maktens andre arena er det en oppfatning av at administrasjonen er på utbyggernes side. Det kan kanskje virke sånn indirekte, men egentlig må det kunne sies at administrasjonen er opptatt av å forsvare sin institusjon, forstått som regulære handlingsmønstre (Neumann 2000), fra stadige angrep fra konkurrerende rasjonaliteter. Dette har heldige virkninger for utbygger, som er meget flink til å benytte seg av den bestående institusjonens regler for samhandling. Når administrasjonen forsøker å forsvare sine handlinger ut fra en teknisk-juridisk rasjonalitet, gjør de seg selv avmektige i forhold til den normative diskursen som dominerer i saken. De føler selv at de hele tiden er i en forsvarsposisjon, og velger hovedsakelig å ikke gå til motangrep. Av en eller annen grunn lar de alltid slike sjanser gå til spille, som når de velger å ikke legge på transparentene med Sjøgateprosjektet til en av sine hovedmotstandere. Flyvbjerg (1991b) mener at forutsetningen for rasjonalitetens makt er å unngå konfrontasjoner fordi saklige argumenter har liten eller ingen vekt i antagonistiske relasjoner. I slike situasjoner er det makten som har optimale betingelser. I tilfellet med offentliggjøringen av kommuneadvokatens betenkning kommer dette godt fram. Selv om det ikke kan bevises at administrasjonen bevisst offentliggjorde betenkningen, for slik å blottlegge politikernes tannløse juridiske strategi, ble det oppfattet slik av politikerne. De tolket dette som et angrep på HOBY, og bestemte at nå var ”hele Bergen kommune” mot dem. Dette førte til et forverret forholdet mellom HOBY og KBY, og KBYs legitimitet ble enda sterkere betvilt. Og det er dette som var KBYs mål, å forsvare sin legitimitet som den dominerende institusjon i byutviklingen. Dette kunne bare gjøres ved å overbevise motstanderne om at de har fulgt alle regler, og ikke forsøkt å føre noen bak lyset, selv om det i denne saken var begått enkelte skjønnsmessige feil. Men ettersom de ikke står tydelig fram med dette i begynnelsen av saken, kommer de ”bakpå” og har liten sjanse til å delta i den normative diskursen som følger.

5.6.3 Den mektige grasrota

De som kanskje har lyktes best med utøving av makt i Skutensaken er beboerne i Skuteviken og Sandviken, representert ved de to velforeningene og andre interesseorganisasjoner. Ikke fordi de i utgangspunktet har store muligheter, tvert om, utgangspunktet var heller negativt. Planen og endringene er vedtatt, og ingen lov ville eksplisitt gi dem partsrettigheter når byggingen først var i gang. Systemet oppfattes som lukket, og beboerne (i hvert fall velforeningene) innså tidlig at bygget var kommet for å bli. Det er ingen grunn til å tvile på at behovet for et ”pusterom” i den tett bebygde Skuteviken er høyst reelt. Da jeg i en sammenheng nevnte for en sandvikenbeboer at jeg skrev hovedfagsoppgave om byutvikling i Skuteviken, utbrøt han på spøk: ”Å, da kan du kanskje sørge for at vi får et sted å grille?”. Ønsket om å få et friområde, gjerne tilknyttet til sjøen, er et sterkt ønske som Sandvikenbeboerne lenge har kjempet for. Tilgjengelighet til sjøen er et honnørbegrep innen den kommunale planleggingen i Bergen. Men da Skuten reiste seg og konfliktene tilspisset seg, ble gjengjeldelse og straff like viktige mål. Tre av mine informanter sier dette med rene ord:

” Vi har sagt sånn internt i partiene at der skal vi hevne oss. Det skal bli park. De får ikke lov til å bygge der.” [...] ”Så dette er altså kompensasjonen, straffen for at de har bygget så høyt, at de ikke får bygge der i det hele tatt.” [...] ”Hvis de skal ha noen sjanse med å vinne fram med den parken, så vil de på en måte kunne takke Skuten I for det. Den har skapt en slags sympati og en slags gjeld til velforeningene.”

Bydelspolitiker, velforeningsmedlem og Venstres kommunalråd

I motsetning til politikerne forstår beboerne at løpet er kjørt når det gjelder Skuten I, på det området står de maktesløse. Kampen om Skuten I skjer nemlig på maktens første arena. Her har ikke beboerne adgang, fordi kampen om Skuten I i all hovedsak dreier seg om ferdige vedtak og gjeldende lover og regelverk. På denne arenaen dominerer utbygger og byråkrati. Grunnen til at beboerne lykkes i å stanse byggetrinn II og i tillegg får omregulert et næringsområde til friområde, er at de handler svært rasjonelt ut fra de begrensninger som møter dem. Når systemet er stengt, går de bakveien om politikerne og fokuserer på normative samhandlingsregler for slik å koble inn politikerens ansvar som integrator. Slik aktiviserer de også maktens andre arena, hvor reglene for samhandling blir laget. Beboerne setter dagsorden med hjelp fra politikere og andre interessegrupper. Med god støtte fra media påpeker beboersiden manglende demokratisk legitimitet i prosessen, og drar nytte av den latente

motsetningen som eksisterer mellom det demokratiske og det byråkratiske systemet. Ved å dra diskursen opp til maktens andre arena hvor utbygger og byråkrati blir utestengt setter beboerne en effektiv stopp for byggetrinn II. Den normative diskursen dominerer Skutensaken, og diskvalifiserer den juridisk-økonomiske diskursen hvor makten baserer seg på teknisk-rasjonelle, institusjonaliserte samhandlingsregler.

KAPITTEL 6: HVEM STYRER SKUTEN? – EN DISKURSANALYTISK KONKLUSJON

*Er jeg maktesløs
Burde da ikke jeg
Spørre hvorfor og hvem
Som tok makten fra meg*

Fra "Hvor bra er jeg"
av Anne Grete Preus/Bob Dylan

6.1 Innledning

I dette kapitlet ønsker jeg å oppsummere oppgaven, samtidig som jeg besvarer problemstilling nr. 3: Hvordan har det kommunale planleggingssystemet påvirket prosjektutviklingen? Dette kan vi undersøke nærmere ved å se på de subjektposisjoner som det kommunale planleggingssystemet som dominerende institusjon skaper. Å ta utgangspunkt i subjektposisjoner er et diskursanalytisk grep som jeg har beskrevet i kapittel 3 og 5. Begrepet subjektposisjon er et utvidet rollebegrep, hvor rollens innhold bestemmes av diskursen. I dette kapitlet vil jeg diskutere de subjektposisjoner som det kommunale planleggingssystemet som institusjon skaper. Jeg vil se på den praksis og den diskurs som KBY står for i Skutensaken, og forsøke å si noe om de aktørrelasjoner som denne praksisen fremtvinger. I denne sammenheng vil jeg minne om det Neumann (2001:83) sier om det focaultianske arkivet. "Arkivet" er handlingsbetingelser som aktører blir påvirket av og som aktiviserer institusjoner av ulike slag. I forrige kapittel diskuterte jeg handlingsbetingelser i generelle vendinger med henvisning til en større samfunnskontekst. I dette kapitlet vil jeg altså knytte dette arkivet sterkere opp mot KBYs praksis som representant for den formelle prosess og konstituerte institusjon i Skutensaken. Jeg vil påpeke at KBY selv også blir påvirket av arkivet på lik linje med andre aktører. Det er derimot på sin plass å understreke at jeg ikke har ambisjoner om en dypere analyse av KBYs arbeidskultur og institusjon generelt, da dette vil kreve andre informasjonstyper og vinklinger enn de jeg har utarbeidet i forbindelse med denne oppgaven. Jeg vil heller koble institusjonsutgangspunktet til mitt teoretiske utgangspunkt og resultatene fra forrige kapittel slik at dette vil framstå som en konklusjon og oppsummering av oppgaven innenfor rammen av casestudiet Skutensaken.

6.2 Plan og byråkrati som institusjon

Hva menes med institusjon? Neumann (2001) skiller mellom institusjon som fysisk struktur og institusjon som regulære handlingsmønstre. Det er sistnevnte definisjon jeg vil benytte i denne sammenheng. KBY er bærerne av de planleggingstradisjoner som eksisterer i det norske samfunnet, samtidig som det naturligvis oppstår en egen arbeidskultur under påvirkning av de spesifikke utfordringer som møter Bergens kommunalavdeling for byutvikling i hverdagen. Faglig ballast og organisatorisk struktur påvirker de regulære handlingsmønstrene, og skaper således en institusjon. Her vil jeg diskutere hvordan denne institusjonen kommer til uttrykk i Skutensaken.

Gjennom hele oppgaven har jeg indirekte referert til Skutensaken som en plansak. Det er viktig å påpeke at dette ikke var tilfelle, Skuten skulle nemlig kun være en byggesak. Grunnen til at jeg har valgt å diskutere saken ut fra planmessige synspunkt er at den bærer preg av generelle plankonflikter. Det vises også tydelig hos aktørene at Skutensaken oppfattes som en plansak i overført betydning. Beboerne og politikerne nekter å anerkjenne de juridiske reglene og tekniske argumentene, som generelt er det en byggesak dreier seg om. I tillegg er det et sterkt ønske fra frontlinjebyråkrater i begynnelsen av saken at den skal behandles politisk, og helst som reguleringsendring. De oppfatter intuitivt at denne saken vil medføre bråk på grunn av det svake demokratiske grunnlaget som administrative endringer uten klare retningslinjer har medført. Dette blir avvist av ledelsen ved KBY som velger å ta hensyn til effektiviteten, og dermed unngå å belaste både det administrative og politiske systemet samt utbygger med en omfattende omregulering. Når ”skaden er skjedd” og tillatelser til endringer er gitt, blir det også nødvendig for KBY å unngå erstatningsansvar ovenfor utbygger. Her kolliderer prinsippene for tradisjonell planlegging med vekt på representativt demokrati (via politikere) prinsippene for den ”nye” demokratiformen med mer direkte kontakt mellom byråkrater og befolkning (Naustdalslid 1991). Begrepet forhandlingsplanlegging tas i bruk for å rettferdiggjøre de administrative endringene som ble gjort i samarbeid med utbygger. Dette samsvarer med Garnåsjordets (2000) observasjon av at dette begrepet ofte tas til inntekt for det han kaller kortslutning av planleggingsprosessen. Definisjonen av Skuten som byggesak og en snever tolkning av partsbegrepet og begrepet forhandlingsplanlegging utelukker derimot en effektiv kommunikativ kontakt mellom byråkrater og andre aktører enn utbyggerne. Det virker som om KBY som institusjon dermed står med ett bein i den tradisjonelle planleggingen med forvaltningslovens partsbegrep, og det andre beinet i den nye plan- og bygningslovens visjon om mer direkte brukervedvirkning. Jeg vil gjenta at dette kan

skyldes at PBL ikke har noen strategiske regler for hvordan en slik direkte medvirkning skal håndteres. Dermed blir det enklere i en hektisk hverdag å anvende etablerte juridiske regler som de vi finner i forvaltningsloven.

Reguleringsplanen for Slaktehusområdet, som Skuten er en del av, er i dag opphevet etter at den nye kommunedelplanen kom på plass i 2001. Selv om den var relativt ny av dato var den laget med tanke på utbygging i regi av Bergen og Omegn Boligbyggelag. Dette boligprosjektet møtte finansielle problemer og ble skrinlagt. Dette medførte at reguleringsplanen var utdatert i forhold til de nye interessentene som meldte seg i området. Planleggingsteoretikere som Mo (1992) og andre framhever at en detaljert reguleringsplan bør utformes i forkant av og med tanke på konkrete utbyggingsprosjekter, dersom man vil unngå planens fallitt. I min diskusjon rundt forhandlingsplanlegging i kapittel 2 argumenteres det for at forhandlinger direkte mellom kommunale byråkrater og private aktører/partner bør skje ut fra klart bestemte politiske retningslinjer dersom resultatet skal være legitimt. I Skutensaken har man altså hatt en utdatert plan, og det har ikke vært tilstrekkelige overordnede retningslinjer for hvordan området skal utvikles. Det eksisterte verneplaner for tilgrensende eiendommer og en generell næringsdelutredning som fokuserer henholdsvis på bevaring av området og næringsutvikling tilknyttet sjørelatert næring, dog med åpning for enkelte boliger. Området har stort konfliktpotensial, men allikevel tok KBY sjansen på å vedta betydelige endringer administrativt i retning av et bygg som ble nesten to etasjer høyere enn hva som er vanlig i området samt at bygget inneholder tre etasjer med leiligheter og to kontoretasjer uten noen spesiell tilknytning til marin virksomhet. Dette må kunne sies å være i strid med de få retningslinjene som faktisk fantes.

Disse faktorene har medvirket til å skape institusjonelle handlingsmønstre som oppfattes som illegitime av det politiske systemet (politikere, beboerforeninger og andre interesseorganisasjoner). Noe av grunnen til dette er altså den svært begrensede ”utvidete” medvirkningen som institusjonen skaper i et prosjekt som burde vært behandlet politisk. Når de anvender tradisjonelle juridiske regler, kan man kanskje argumentere med at de også burde ha fulgt tradisjonelle demokratiske regler, det vil si brukermedvirkning gjennom det representative demokrati. En blanding av det tradisjonelle partsbegrepet og det nyere demokratibegrepet ”utvidet brukermedvirkning” (eller brukerpåvirkning) skapte derimot en institusjon som fikk svært uheldige virkninger for de fleste aktører i Skutensaken. Dermed blir

KBY satt i posisjon hvor de må forsvare sin legitimitet, en kamp som i en viss grad overskygger muligheten for læring og selvrefleksjon.

6.3 Medvirkning for de utvalgte

Byggesaken utviklet seg slik Skjefstad (2000) beskriver det, nemlig ved at utbygger først utvikler prosjektkonseptet på egen hånd, deretter søker de om tillatelse og får endringene godkjent administrativt. Dermed bærer resultatet preg av å være en avtale mellom kommune og utbygger. Det er hevet over enhver tvil at Skuten ikke er i samsvar med verken eksisterende reguleringsplan eller de forventninger om områdets utvikling som senere resulterer i en kommunedelplan. KBY har tatt på seg en politisk rolle i samsvar med den utvidete brukermedvirkningen som PBL skisserer, men uten klare politiske retningslinjer. Ved å benytte forvaltningslovens partsbegrep blir brukermedvirkningen i praksis begrenset til å gjelde utbygger. Ved å behandle saken som vanlig byggesak og ikke som omregulering, blir en god del meningsberettigede aktører utestengt fra prosessen. Kun formelle parter får anledning til å uttale seg, og formelle parter blant stedbundne i Skutensaken utenom utbygger utgjorde kun én nabo som selv har pragmatiske næringsinteresser og dermed i stor grad var opptatt av parkeringsforholdene. Dermed fikk utbygger en posisjon som ga dem juridisk slagkraft overfor de protester som oppstod fra andre interessenter.

Når det gjelder utbyggingen og bevaringen av selve Slaktehustomten, ble velforeningene godkjent som parter selv om dette strengt tatt ikke har noen konkret lovhjemmel, vel og merke etter betydelig press fra disse. Dette ble derimot ikke automatisk overført til andre områder, noe som opprørte velforeningene da de skjønnte at de ikke ble informert om utviklingen i Skutenprosjektet eller det tilgrensende Ludebodenprosjektet, som også omfattes av reguleringsplanen ”Slaktehustomten”. Både i denne saken og i andre reguleringsaker i Skuteviken/Sandvikenområdet føler velforeningene at de blir oversett eller ikke tatt på alvor annet enn i mindre saker. Den direkte brukermedvirkningen fungerer altså ikke særlig bra for disse aktørene. Det kan selvfølgelig argumenteres for at velforeningene er særinteresser på lik linje med andre særinteresser i byutviklingssaker, og på generelt grunnlag kan det også argumenteres for at velforeninger ikke alltid er representative for befolkningen på et sted, men da må man spørre seg om alternativer til befolkningsmedvirkning i konkrete saker. Sandviken hadde på slutten av 90-tallet et politisk bydelsutvalg som nå er slått sammen med andre bydeler i Bergen. Bydelsutvalget kan ses som en del av det ”gamle” representative demokratiet, men også som et forsøk på tilnærming til medvirkningsdemokratiet og som en

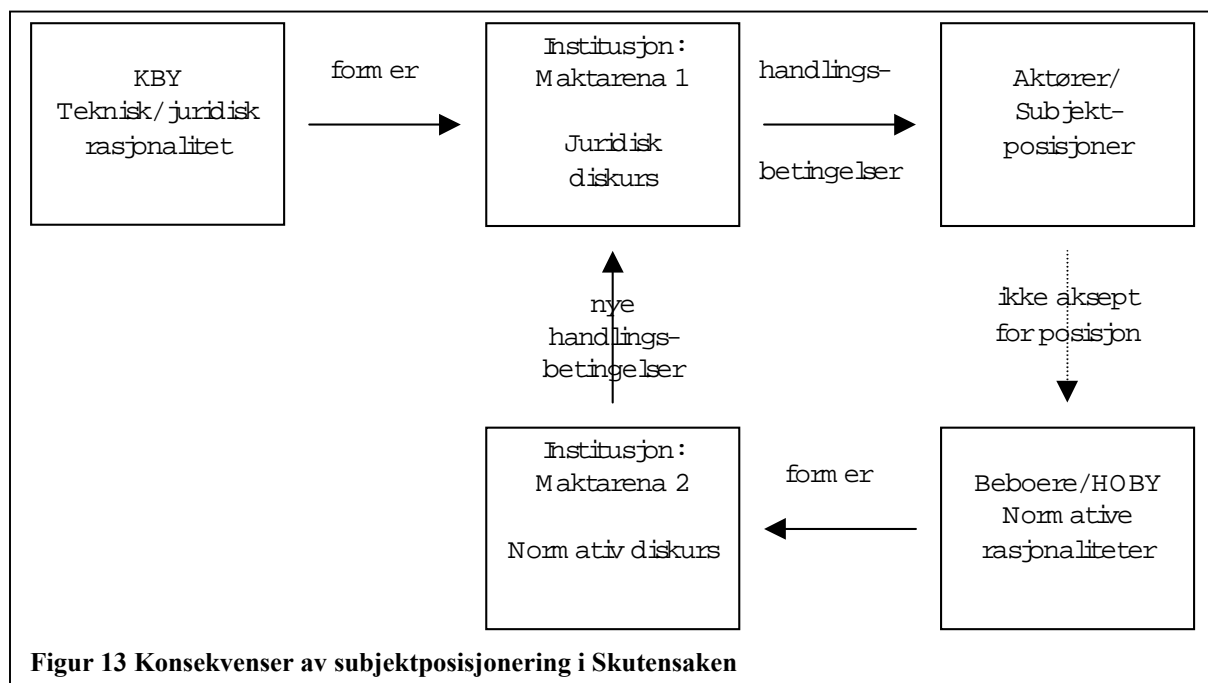
kobling mellom det Amdam og Veggeland (1998) kaller individnivået og kommunenivået. Uansett fikk heller ikke bydelsutvalget den informasjonen de trengte for å kunne uttale seg om endringene i '96 og '97. Nærmiljøets representanter ble altså stengt ute med klar juridisk hjemmel fra beslutningsprosessen i det som etter interne diskusjoner i KBY ble definert som en byggesak. Beboerne nektet derimot å godta denne posisjonen, og betvilte sterkt det demokratiske grunnlag som byggesaken var basert på. Dermed aktiviserte velforeningene de allianser og maktmekanismer slik jeg har beskrevet i forrige kapittel.

6.4 Politikens posisjon

Den utvidete brukermedvirkningen, som blant annet forhandlingsplanlegging er en del av, har sitt utspring i "the communicative turn". Kommunikativ handling og rasjonalitet må kunne sies å være alfa og omega for denne demokratiske retningen. I Skutensaken kan det sies at kommunikativ handling og kommunikativ rasjonalitet er fullstendig fraværende. De arenaene hvor kommunikativ handling bør finne sted blir i stedet kolonisert av formålsrasjonelle handlinger og utøving av makt, slik Jürgen Habermas advarer mot (Eriksen/Weigård 1999). De antagonistiske holdningene som mange av aktørene viser, blant annet ved å kritisere hverandre i media, skaper grobunn for maktbruk. Flyvbjerg (1991b) sier at det er nettopp i slike konfrontasjoner at makten trives og har de beste betingelser. Antagonistiske utspill kan til og med sies å være en viktig strategi, særlig for beboere og politikere. På den måten får de oppmerksomhet i media, som er et viktig middel i deres måloppnåelse. Noe av årsaken til dette var de posisjoner som den kommunale institusjonen skapte i saken.

De institusjonelle rammene fører til at politikerne blir satt på sidelinjen i byggesaken. Den politiske delen av systemet har ikke kapasitet til å engasjere seg i hver eneste av et hundretalls byggesaker hvert år, og politisk behandling belaster både kommunen og utbyggerne tidsmessig og økonomisk. De fleste impliserte i Skutensaken ser derimot ut til å være enige om at å ikke inkludere politikerne i de administrative endringene i dette tilfellet var det Eriksen (2001) kaller et teknokratisk mistak, i den forstand at de ansvarlige undervurderte endringenes politiske karakter. Politikerne godtar ikke implikasjonene av direkte brukermedvirkning som gir byråkraterne en politisk rolle. Når Høyres kommunalråd går ut i avisen og kritiserer plansjefen for hans uttalelser om at byråkrater av og til må ta "politiske" avgjørelser, røper dette at det altså ikke bare er i Skutensaken noen politikere ikke er bevisst på medvirkningsdemokratiets natur. Dette er i sterk kontrast til den økte effektiviteten som det politiske systemet ønsker. Fokuset blir rettet mot administrasjonen, men dersom man skal se

Skutensaken i et videre perspektiv kan man heller ikke frikjenne politikernes handlinger hvis man skal kritisere Skutensaken etter kommunikative idealer. Det foregikk rasjonaliseringer på begge sider. Byråkratene foretok juridiske og tekniske rasjonaliseringer som kunne styrke deres legitimitet og forsvaret av denne, mens politikerne rasjonaliserte ved å si at de ønsket endringer i KBYs handlingsmønstre og hindre lignende saker i fremtiden, mens handlingene var utpreget verdirasjonelle og maktbekreftende. Politikernes hovedmål ble etter hvert å hevde det politiske systemets overordnede stilling i forhold til det byråkratiske. I Skutensaken går dette ut over andre mål som å stanse Skutenprosjektet og endre KBYs praksis. Institusjonen satt politikerne i en posisjon utenfor maktens første arena, hvor praktiske beslutninger blir tatt (Bryson/Crosby 1989). Dette skapte frustrasjon og et behov for å redde ansikt hos politikerne. Dermed ble fokuset rettet bort fra byutvikling og organisasjonsmessig læring, og mot maktkamp mellom to ulike systemer innenfor kommunal planlegging. Jo hardere kampen ble mellom dem, jo vanskeligere ble det å skape det samarbeid som må til for å utvikle den kommunale planleggingsinstitusjonen (Amdam/Veggeland 1998). Det var en viss forståelse for dette i administrasjonen, ettersom de bevisst unngikk den antagonistiske linjen som mange andre hadde lagt seg på. Figuren nedenfor viser derimot hvilke konsekvenser KBYs subjektposisjonering hadde.



I mindre grad kan man kritisere beboerne og utbyggerne for utøving av makt, da de i all hovedsak ikke legger skjul på sin formålsrasjonalitet. Utbyggerne ønsker høyest mulig utnyttelse og økonomisk avkastning, og beboerne vil stanse prosjektet og legge til rette for et

grøntområde. I kommunikative planleggingsteorier er det planleggere og politikere som skal legge ting til rette for det Habermas kaller ”den herredømmefrie samtale”, for slik å oppnå at maktbruk som strategi kan nøytraliseres. Som jeg nevnte i metodekapittelet er det enkelt å ta parti med beboerne i denne saken, slik jeg må innrømme at jeg selv gjorde. Men uansett hvor mye sympati beboerne eventuelt fortjener, så er deres utøvelse av makt svært problematisk i en demokratisk byutvikling på lik linje med andre aktørers maktutøvelse.

6.5 Skuten på grunn?

For de fleste aktører i saken blir målene ikke innfridd. Utbyggerne får drastisk redusert det prosjektet de hadde planlagt å gjennomføre, og opplever økonomiske og personlige belastninger. Byråkratene opplever at deres legitimitet blir dratt i tvil og kommer ikke gjennom med sine ”rasjonelle” argumenter. Politikerne får merke sin maktesløshet i forhold til administrasjon og juss, selv om de lykkes i å stanse byggetrinn II. Som vi har sett er nemlig ikke dette politikernes eneste mål, og kanskje heller ikke det viktigste. De eneste som går seirende ut av konflikten er beboerne. De har klare mål og intensjoner, de vet hvilke midler som virker og hvilke som ikke virker og de har klare forventninger om hvordan politikerne vil reagere på deres handlinger. I følge Fredrik Engelstad (1999) sine begreper utøver de en sterk form for makt, nemlig en relasjonell og intensjonell handling med tilsiktet resultat. De lykkes dermed i å definere virkeligheten (jf. Flyvbjerg 1991b) ved hjelp av makt. Det er deres virkelighetsoppfattelse som ligger til grunn for de avgjørelser som til slutt blir stående. De sørger for at utbyggeren blir straffet for sine overskridelser av hva som anses for å være god byggeskikk, samtidig som de får omregulert et næringsområde til et etterlengtet friområde. Her er det derimot viktig å være oppmerksomme på at dette resultatet ikke er gitt. Så lenge friområdet ikke er virkeliggjort, noe som avhenger av at beboerne og kommunen klarer å mobilisere ressurser, kan situasjonen igjen snu når kommunedelplanen rulleres. Dette er et godt uttrykk for hvordan makt ikke er konstant, men må produseres og reproduseres kontinuerlig. I neste omgang kan det være utbyggerne som får overtaket, særlig hvis det viser seg at det planlagte friområdet ikke lar seg gjennomføre. Man kan også si at utbyggerne i denne saken ble ofre for et haltende kommunalt system hvor forutsigbarheten forsvant, med de personlige og økonomiske følger dette hadde. Dette kan i neste omgang gi dem normativ ammunisjon, noe som vil gi dem adgang til maktens andre arena. Det er verdt å merke seg at det fortsatt er aktivitet hos utbyggerne av Skuten, og man skal ikke se bort fra at byggetrinn II gjenoppstår. Det er forandrete rammebetingelser som vil møte en eventuell videreføring av prosjektet. Politikerne er skiftet ut, administrasjonen kan ha innført nye rutiner, de har klarere

retningslinjer å forholde seg til og Bergens nye parlamentariske struktur kan ha påvirket forholdet mellom det politiske og byråkratiske systemet.

Jeg vil gjerne framheve Skutensaken som et eksempel på de forandringer som preger planlegging og demokratiet generelt i vår tid. Brytningen mellom det representative demokrati og det jeg med støtte fra Jon Naustdalslid (1991) vil kalle medvirkningsdemokratiet skaper en nærmest schizofren kommunal institusjon, hvor både politikere og byråkrater kan ha vansker med å definere sin rolle. Politikk som aktivitet blir mer og mer profesjonalisert, og byråkratene opplever oftere at de må ta politiske beslutninger som svar på det økte effektivitetskravet. Veletablerte regler for samhandling blir utfordret av nye uten klare føringer for tilpasning til det kommunale systemet. I Skutensaken ble denne brytningen meget tydelig, men i stedet for å sette fokus på læring ble saken en maktkamp mellom ulike rasjonaliteter og forskjellige mål. Fokuset på demokratisk byutvikling fordampet i kampens hete.

LITTERATURLISTE OG KILDEHENVISNINGER

Litteraturliste

Amdam, Jørgen og Noralv Veggeland (1998): *Teorier om samfunnsplanlegging*. Oslo : Universitetsforlaget.

Bjørnebo, Jens (1995): Fortetting med kvalitet. Både nødvendig og umulig. I: *Plan*, 1995, nr. 1, s. 24-31.

Bryson, John M. og Barbara C. Crosby (1989): The design and use of strategic planning arenas. I: *Planning Outlook*, vol. 32, nr. 1, s. 5-13.

Bukve, Oddbjørn (1994): *Kommunal forvaltning og planlegging*. Oslo : Det Norske Samlaget.

Engelstad, Fredrik (1999): Maktbegrepet etter Max Weber. I: *Om makt. Teori og kritikk*. Fredrik Engelstad (red.). Oslo : Ad Notam Gyldendal.

Eriksen, Erik Oddvar og Jarle Weigård (1999): *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati. Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*. Bergen : Fagbokforlaget.

Eriksen, Erik Oddvar (2001): *Demokratiets sorte hull – om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo : Abstrakt Forlag.

Flyvbjerg, Bent (1997a): *Rationalitet og magt. Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet. Bind I*. Odense : Akademisk Forlag.

Flyvbjerg, Bent (1997b): *Rationalitet og magt. Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet. Bind II*. Odense : Akademisk Forlag

Forester, John (1989): *Planning in the face of power*. Berkeley : University of California Press.

Fossåskaret, Erik (1997): Innledning. I: *Produksjon og tolkning av kvalitative data*. Erik Fossåskaret, Otto Laurits Fuglestad og Tor Halfdan Aase (red.). Oslo : Universitetsforlaget.

Friedmann, John (1987): The terrain of planning theory. I: *Planning in the public domain. From knowledge to action*. Princeton : Princeton University Press.

Frihagen, Arvid (1989a): *Plan- og bygningsloven. Kommentartutgave. Bind III*. Oslo : Forlaget A. Frihagen.

Garnåsjordet, Per Arild (2000): Forhandlinger – En trussel eller en mulighet? I: *Forhandlingsplanlegging*. Tor Medalen (red.). Trondheim : Tapir Akademisk Forlag.

Grønmo, Sigmund (1996): Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen. I: *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red.). Oslo : Universitetsforlaget.

Healey, Patsy (1992): The communicative turn. I: *Theory of planning*. Scott Campbell og Susan Fainstein (red.). Oxford : Blackwell Publishers.

Hidle, Knut (1996): *Fjell og mening*. Upublisert hovedfagsoppgave. Bergen : Institutt for Geografi, Universitetet i Bergen.

Higdem, Ulla (2001): *Visjoner i virkeligheten: Kan arbeid med visjoner bidra til økt legitimitet i samfunnsplanlegging? En kasusstudie fra Oppland*. Upublisert mastergradsoppgave. Volda : Høgskulen i Volda.

Holme, Idar Magne og Bernt Krohn Solvang (1996): *Metodevalg og metodebruk*. Oslo : Tano Aschehoug.

Holter, Harriet (1996): Fra kvalitative metoder til kvalitativ samfunnsforskning. I: *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red.). Oslo : Universitetsforlaget.

Jensen, Rolf H. (2000): Kan forhandlingsplanlegging fornye arealplanleggingen? I: *Forhandlingsplanlegging*. Tor Medalen (red.). Trondheim : Tapir Akademisk Forlag.

Kjeldstadli, Knut (1992): *Fortida er ikke hva den en gang var*. Oslo : Universitetsforlaget.

Kommunedelplan Sandviken og Fjellsiden Nord. Bergen: Kommunalavdeling Byutvikling, Bergen Kommune, 2001.

Mo, Linn (1992): Byfornyelse. I: *Lokal og regional planlegging*. Nils Aarsæther (red.). Oslo : Kommuneforlaget.

Mathisen, Werner Christie (1997): *Diskursanalyse for statsvitere: Hva, hvorfor og hvordan*. Forskningsnotat. Oslo : Institutt for statsvitenskap UiO – Unipub Akademika.

Naustdalslid, Jon (1991): Medverknad i lokal planlegging. Meir makt til dei mektige? I: *Kommunal styring*. Oslo : Det Norske Samlaget.

Neumann, Iver B. (2001): *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Bergen : Fagbokforlaget.

Nordahl, Berit (2000): *Private planer – offentlige utfordringer*. Prosjektrapport. Oslo : Byggforsk – Norges Byggforskningsinstitutt.

Skjefstad, Trond E. (2000): Uformelle forhandlinger i program- og planarbeid. I: *Forhandlingsplanlegging*. Tor Medalen (red.). Trondheim : Tapir Akademisk Forlag.

Tonboe, Jens (1994): Territorialitet. Indledning og sammenfatning. I: *Territorialitet. Rumlige, historiske og kulturelle perspektiver*. Jens Tonboe (red.) Odense : Odense Universtitetsforlag.

Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder. Oslo: Miljøverndepartementet, 2001.

Wadel, Cato (1991): *Feltarbeid i egen kultur*. Flekkefjord: SEEK.

Aase, Tor Halfdan (1997): En status som passer for meg?. I: *Produksjon og tolkning av kvalitative data*. Erik Fossåskaret, Otto Laurits Fuglestad og Tor Halfdan Aase (red.). Oslo : Universitetsforlaget.

Andre kilder

Avisartikler 05.05.1998 – 23.03.1999 . Bergens Tidende, Bergensavisen.

Saksdokumenter fra Bergen kommune 18.05.1994 – 18.05.1999. Kommunalavdeling Byutvikling Planavdelingen, Hovedutvalg Byutvikling, Kommuneadvokaten, Kommunerevisjonen, Eiendomsavdelingen.