

”Bopliktsaken” i Tvedestrand

En studie av en lokalpolitisk beslutningsprosess

Kari Rasmussen Theting



Masteroppgave i Administrasjon- og organisasjonsvitenskap
Universitetet i Bergen
Vår 2007

Forord

Arbeidet med masteroppgaven har foregått vår og høst 2006, samt januar 2007. Det har vært en lærerik prosess på flere måter, og mange personer fortjener en takk for at arbeidet stort sett har vært positivt.

Først og fremst fortjener min veileder ved institutt for Administrasjon- og organisasjonsvitenskap, Audun Offerdal, stor takk for hjelpen med å få denne oppgaven i havn. Han har vært til god hjelp, også da veiledningen måtte foregå mellom Oslo og Bergen via telefon og email fra og med høsten 2006.

En stor takk rettes til lokalpolitikere, administrasjonen og andre i Tvedestrand kommune som velvillig har stilt opp til intervju. Det var gjennomgående en positiv opplevelse for meg, og også interessant å bli mer kjent med en av nabokommunene til min hjemkommune Kragerø. Gjennom hele oppgaveprosessen har venn og studiekamerat Arne Thorvaldsen hjulpet meg med faglige råd og tips, samt annen støtte. Andre som bør nevnes er Birgitte Sørensen og lokalkjente Tom Flaten for fabelaktig interesse for oppgaven, nyttige vink langs veien og stor villighet til å hjelpe. Elisiv Gregersen fortjener stor takk for korrekturlesing. Alle eventuelle feil og mangler ved oppgaven, er riktignok ene og alene mine.

Takk til mine foreldre som alltid stiller opp, og denne gangen med kost og losji samt lån av bil slik at datainnsamlingen i Tvedestrand var gjennomførbar. Takk til Magnus for god støtte og for å inkludere meg i studentmiljøet på Blindern høsten 2006.

Bergen/Oslo, 2007

Kari Rasmussen Theting

Bildet på forsiden: Fra nedre bydel i Tvedestrand, utsyn mot Østerkleiv

1.0	INNLEDNING	5
1.1	INTRODUKSJON	5
1.2	PRESENTASJON AV TEMA	5
1.3	PROBLEMSTILLING OG FRAMGANGSMÅTE.....	6
1.4	OM OPPGAVENS STRUKTUR OG INNHOLD	8
2.0	TEORI.....	9
2.1	BESLUTNINGSTEORI	9
2.1.1	<i>Den rasjonelle modell</i>	<i>10</i>
2.1.2	<i>Muddling Through-modellen.....</i>	<i>11</i>
2.1.3	<i>Andre modeller for beslutningstaking</i>	<i>13</i>
2.2	TEORETISKE BIDRAG OM DEMOKRATI OG POLITIKK	16
2.2.1	<i>Demokratiteori.....</i>	<i>16</i>
2.2.2	<i>Sentrale verdier for det lokale selvstyret.....</i>	<i>19</i>
2.2.3	<i>Politikkens vesen.....</i>	<i>19</i>
2.2.4	<i>Forholdet mellom representant og velger.....</i>	<i>21</i>
2.2.5	<i>Media og politikk.....</i>	<i>24</i>
2.2.6	<i>Kommunestyrets rolle i det lokalpolitiske systemet.....</i>	<i>26</i>
3.0	OM BOPLIKT PÅ HELÅRSBOLIGER OG SAKEN I TVEDESTRAND	29
3.1	OM TVEDESTRAND KOMMUNE	29
3.1.1	<i>Tidligere Tvedestrand kommune.....</i>	<i>29</i>
3.1.2	<i>Tidligere Holt kommune.....</i>	<i>30</i>
3.1.3	<i>Tidligere Dypvåg kommune.....</i>	<i>32</i>
3.1.4	<i>Kommunens politiske og administrative organisasjonsstruktur.....</i>	<i>35</i>
3.2	NULLKONSESJON/BOPLIKT PÅ HELÅRSBOLIGER	36
3.2.1	<i>Lovverket omkring boplikten</i>	<i>37</i>
3.2.2	<i>Aanesland-rapporten.....</i>	<i>39</i>
3.3	SAKSGANGEN I TVEDESTRAND.....	42
3.3.1	<i>Kommunestyremøtet 10.05.2005: Det endelige vedtaket.....</i>	<i>47</i>
3.3.2	<i>Vedtaksrådet i lys av Tvedestrandspostens framstilling.....</i>	<i>48</i>
4.0	METODE	51
4.1	KVALITATIV METODE OG CASE-STUDIE	51
4.2	KILDER OG DATAINNSAMLING	52
4.3	RELIABILITET OG VALIDITET	57
4.4	ETISKE OVERVEIELSER	59
5.0	DELTADELSE OG PÅVIRKNING I DEN LOKALPOLITISKE PROSESSEN.....	60
5.1	POLITIKERNES HOLDNINGER TIL BOPLIKT	60
5.2	ADMINISTRASJONENS ARBEID MED SAKEN.....	62
5.2.1	<i>Politikernes syn på administrasjonens arbeid</i>	<i>66</i>
5.3	POLITIKERNES AKTIVITET OG DELTADELSE.....	68
5.3.1	<i>Parti og stemmegivning.....</i>	<i>71</i>
5.3.2	<i>Delingen i sentrum og byggeprosjektet på Labakken.....</i>	<i>73</i>
5.3.3	<i>Politikernes syn på prosessen generelt.....</i>	<i>75</i>
5.4	ANDRE AKTØRERS INNFLYTELSE I PROSESSEN	76
5.4.1	<i>Høringsuttalelsene</i>	<i>76</i>
5.4.2	<i>Velforeningenes innflytelse.....</i>	<i>78</i>
5.4.3	<i>Innbyggerne som privatpersoner og mulighet for innflytelse.....</i>	<i>83</i>
5.4.4	<i>Medias rolle i prosessen.....</i>	<i>85</i>
5.5	OPPFATNINGER ETTER VEDTAKET	87
6.0	ANALYSE.....	88
6.1	INITIATIVFASEN	88
6.1.1	<i>Oppsummering/delkonklusjon.....</i>	<i>95</i>
6.2	UTREDNINGSAFSEN	96
6.2.1	<i>Oppsummering/delkonklusjon.....</i>	<i>105</i>
6.3	BESLUTNINGSAFSEN.....	106
6.3.1	<i>Oppsummering/delkonklusjon.....</i>	<i>113</i>

6.3	IVERKSETTINGSFASEN OG TILBAKEFØRINGSFASEN	115
7.0	AVSLUTNING	117
7.1	TOLKNING AV PROBLEMSTILLINGENE OG TENTATIVE KONKLUSJONER	117
7.2	HOVEDFUNN	120
7.3	AVSLUTTENDE KOMMENTAR	121
8.0	LITTERATURLISTE.....	122
9.0	VEDLEGG	127
9.1	KART OVER TVEDESTRAND KOMMUNE.....	127
9.2	INFORMASJONSSKRIV TIL LOKALPOLITIKERNE I TVEDESTRAND	128
9.3	INTERVJUGUIDE TIL KOMMUNESTYREPOLITIKERNE	130
9.4	INTERVJUGUIDE TIL ADMINISTRASJONEN	135

1.0 Innledning

1.1 Introduksjon

I denne oppgaven vil jeg beskrive og analysere veien fram mot et lokalpolitisk vedtak i Tvedestrand kommune. Hovedhensikten er å undersøke hvordan lokalpolitikk- og demokrati fungerer i praksis i en viktig lokalpolitisk prosess, med spesielt fokus på deltakelse. Saken gjelder boplikt på helårsboliger¹, og ble tatt opp i kommunestyret i Tvedestrand våren 2004. Dette resulterte i en stor debatt med engasjement fra ulike aktører i tiden fram til det endelige vedtaket.

1.2 Presentasjon av tema

Boplikt på helårsboliger er et interessant tema i og med at det representerer et offentlig reguleringstiltak kommunene selv kan velge å innføre eller ikke, og i flere kommuner resulterer dette i konfliktfylte prosesser med meningsytringer fra ulike typer aktører. Bare siden 2002 har seks kommuner opphevet, og fem kommuner innført, denne formen for boplikt². Det foreligger også stor uenighet på nasjonalt plan omkring virkningene av ordningen, og slik vil det være aktuelt å se på hvordan lokaldemokratiet håndterer en såpass omstridt sak.

Tvedestrand kommune ligger ved kysten i Aust-Agder fylke, og anses av tilhengerne av boplikt å være en kommune med behov for boplikt ettersom pågangen fra turisme er stor i sommerhalvåret, og presset på hyttemarkedet er tilsvarende stort. For å unngå at for mange helårsboliger skulle bli brukt som fritidsboliger kun deler av året, innførte kommunen boplikt i 1986 – som de fleste andre kommunene langs kysten av Sørlandet/Sør-Østlandet gjorde på denne tiden. Vedtaket har siden vært oppe til diskusjon flere ganger i kommunen, og i mars 2004 ble problemstillingen på ny tatt opp. Dette førte til et jevnt løp med nærmest like mange

¹ Boplikt på helårsboliger, eller seinere i oppgaven nevnt som ”boplikt” eller ”nullkonsesjon” gjelder det at kommuner har anledning til å innføre boplikt på boliger uansett størrelse – derav konsesjonsgrense 0. Dette vil utdypes i kapittel 3.

² Kommunale forskrifter etter konsesjonsloven § 7:

<http://odin.dep.no/lmd/norsk/tema/eiendom/konsesjon/049031-200006/dok-bn.html>

innbyggere og politikere på hver side av saken, men det syntes å være stor enighet om at vedtakets utfall burde være likt for hele kommunen. Etter behandlingen av saken var det derfor overraskende for mange at det på kommunestyremøtet den 10.05.2005 ble vedtatt å dele kommunen inn i ulike områder med eller uten boplikt. Boplikten skulle beholdes på tre av kommunens øyer samt deler av sentrum som er inkludert i en verneplan. I resten av kommunen skulle boplikten oppheves.

1.3 Problemstilling og framgangsmåte

Jeg har valgt å se på den politiske prosessen fram mot et vedtak i spørsmålet om å beholde eller oppheve boplikt i Tvedestrand kommune. Saken har i kommunen vært ansett som en viktig lokalpolitisk sak. Hovedhensikten med min oppgave er dermed å beskrive og analysere denne prosessen, og slik kunne si noe om hvordan lokalpolitikk kan utspille seg i praksis. Videre vil spesielt fokus være på mulighetene for, og påvirkningseffekten av, ulike former for deltakelse. Hovedproblemstillingen for denne masteroppgaven vil være:

Hvordan har den lokalpolitiske beslutningsprosessen omkring en viktig lokalpolitisk sak som boplikt på helårsboliger foregått i Tvedestrand kommune?

Det finnes flere inntak til studiet av en politisk prosess. Man kan for eksempel velge å se på hvordan lokal iverksetting av nasjonal politikk foregår, hvordan andre lokalpolitiske saker kan spille inn og påvirke en aktuell sak, eller man kan foreta en analyse av argumenter, interesser eller ideologi. I denne oppgaven er det mulighetene for, og betydningen av, *ulike former for deltakelse* som er valgt som inntak til studien. I en lokalpolitisk prosess som den i Tvedestrand, vil et komplekst bilde av politikere, enkeltpersoner, administratorer, media, organisasjoner etc. delta på ulike måter, og ha ulik påvirkningstyngde. Ett verdigrunnlag for lokalstyret er nettopp nærhet til innbyggerne, og det vil være interessant å undersøke hvilken mulighet innbyggerne har hatt for å bli hørt, og for å kunne påvirke lokalpolitikere i denne saken. Andre gruppers deltakelse er tilsvarende interessant. Det er i tillegg kort tid siden saken var til behandling i kommunestyret, og den skapte stort engasjement fra ulike typer aktører. Etersom dette også er en sak som har såpass mye å si for enkeltindividet, vil det være av stor interesse å se på hvilke muligheter for deltakelse og påvirkning som fantes. Hvem som deltok, hvem som var inkludert/ekskludert, hvordan lokalpolitikere jobbet med saken,

hvordan deltakelsen foregikk og hvilken betydning ulike former for deltakelse hadde for prosessen, er spørsmål som kan belyse hvordan lokalpolitikk kan fungere i en slik prosess. Videre vil lokalpolitikernes og partienes generelle engasjement i saken være av interesse. Hva har de gjort for å sette seg inn i saken, har saken vært prioritert av partiet – og har partigruppen blitt presset til å stemme likt. Her kan en også fokusere på *strategier*, hva de ulike deltakerne i prosessen egentlig gjør; hvem prater de med, hvordan gir de uttrykk for sine meninger etc. Dette kan imidlertid være vanskeligere å finne ut av, og kan lett gli over til ren spekulasjon. Derfor vil ikke strategi være i fokus for denne oppgaven.

I forhold til de nevnte inntakene en kan studere prosessen på, er deltakelse i tillegg til å være interessant i seg selv, enklere å studere og si noe om. Mange av dem som deltar er nokså synlige for offentligheten, og ved intervju av disse vil også sentrale aktører som har vært mindre synlige kunne finnes fram til. Spørsmålene som stilles i intervjuene vil berøre flere av disse inntakene en kan studere den politiske prosessen på, blant annet fordi de ikke kan bli sett på som isolerte perspektiver, spørsmålene er forholdsvis åpne og de ulike respondentene kan ha sine områder av interesse for saken. Dette tas med i oppgaven ettersom det kan bidra til å beskrive et mer helhetlig bilde av prosessen, og sier samtidig noe om den enkeltes erfaringer med prosessen.

Hovedproblemstillingen som er formulert ovenfor vil søke å skaffe et helhetlig bilde av prosessen. Videre vil underspørsmålene av problemstillingen som her blir skissert, fokusere på mulighetene for, og påvirkningseffekten av, ulike former for deltakelse. Følgende underspørsmål til problemstillingen er formulert:

- *Hvordan har kommunestyrerepresentantene og administrasjonen jobbet med saken?*
- *Hvordan har andre aktørers muligheter for deltakelse vært, og hvordan har deltakelse fra andre aktører påvirket prosessen?*

Studien som er foretatt er en kvalitativ undersøkelse der jeg vil forsøke å avdekke forhold omkring deltakelse i prosessen. Det første underspørsmålet gjelder kommunestyrerepresentantenes og administrasjonens arbeid, og engasjement, i saken. Det andre spørsmålet søker å avdekke hvilke andre aktører som kan sies å ha deltatt i prosessen, for å få et bilde av hvem som kommer til i lokalpolitikken. Det vil være interessant å finne ut

om andre aktører enn administrasjonen og kommunestyrerepresentanter har vært vesentlig innblandet i prosessen, og hvilken tyngde for prosessen dette har utgjort.

Forskningsrapporter som er skrevet om boplikt i Norge, har i stor grad handlet om hvorvidt boplikten fungerer etter sin hensikt. Dette er ikke fokus i denne studien, selv om saken i seg selv oppfattes som svært interessant, og til stadighet er et aktuelt tema i en rekke kommuner. Det er altså den lokalpolitiske prosessen i Tvedestrand som er fokus for studien, selv om man vil kunne kjenne igjen argumenter fra den generelle bopliktdebatten i det empiriske materialet.

1.4 Om oppgavens struktur og innhold

I kapittel 2 vil det gis en framstilling av relevant teori til å belyse funnene i oppgaven med. Her vil først og fremst beslutningsteori og bidrag fra demokratiteori benyttes. Kapittel 3 tar opp relevant bakgrunnsinformasjon om Tvedestrand og boplikt. Her vil det framstilles en kort historisk oversikt over Tvedestrand kommune med de ulike boligområdene, samt redegjøres for den politiske og administrative struktur. Det vil også redegjøres for det juridiske grunnlaget for boplikten samt selve saksgangen fram mot vedtaket i den lokalpolitiske prosessen. I kapittel 4 vil det metodiske grunnlaget for oppgaven redegjøres for, og ulike utfordringer knyttet til studiens metodiske opplegg vil drøftes. I kapittel 5 legges de empiriske funnene fram, og i kapittel 6 vil det forsøkes å knytte teori til empirien på en fornuftig måte. Kapittel 5 er disponert ut fra gangen i intervjuguiden, ettersom dette virket mest hensiktsmessig i forhold til datamaterialet. Kapittel 6 er imidlertid disponert ut ifra ulike faser i en beslutningsprosess, med den hensikt å knytte empirien mer mot hovedproblemstillingen. Denne disponeringen gjør det også systematisk enklere å knytte teori til empiri. Formålet i disse to kapitlene er å besvare oppgavens problemstillinger ved å framstille empirien og å knytte teorien til de empiriske funnene. Kapittel 7 gir en avslutning på oppgaven, der de viktigste funnene i studien blir oppsummert.

2.0 Teori

Det er den kommunale beslutningsprosessen omkring vedtaket om boplikt i Tvedestrand som er den generelle rammen for denne studien. I studien av hvordan denne prosessen foregikk, vil jeg anvende beslutnings- og demokratiteori. Beslutningsteori sier oss noe om menneskelig handling i beslutningsprosesser, og belyser de organisasjonsteoretiske rammene for hvordan den lokale beslutningsprosessen foregikk. Teori om demokrati og politikk bidrar til å gi et bredere inntak til forståelsen av en slik prosess. Kommunen er en politisk institusjon, og jeg er derfor spesielt interessert i det demokratiske aspektet deltakelse. Ulike former for deltakelse og påvirkning mellom aktører er i fokus. Dette er grunnen til at også medias rolle i prosessen og teori omkring media og politikk blir tatt med i studien, ettersom det har betydning for påvirkning mellom representant og velger. I dette kapitlet vil sentrale ideer innen beslutnings- og demokratiteori gjennomgås i den hensikt å kunne knytte dette til funnene i studien og slik være et redskap til å forstå mer av hvordan den lokalpolitiske prosessen i Tvedestrand foregikk.

2.1 Beslutningsteori

Organisasjonsteori representerer et relativt nytt fagområde, og de første systematiske studier av hvordan organisasjoner fungerer, ble ikke gjennomført før på begynnelsen av 1900-tallet. Beslutningsteori har sitt utgangspunkt i organisasjonsteori: "*Studier av beslutningsprosesser er ett av hovedtemaene i organisasjonsteorien*"³. En beslutning blir ofte definert som et valg mellom ulike alternativer, og det endelige utfallet av en beslutningsprosess. Denne prosessen, som omfatter hele rekken av handlinger eller vurderinger som fører fram til et vedtak og iverksetting av en beslutning, er av stor faglig interesse. Jacobsen og Thorsvik (2002) mener enhver teori om menneskelig atferd må ha noen antakelser om hvordan individer handler. Av de mest sentrale modellene for å forstå handling i beslutningsprosesser vil jeg i denne oppgaven for det meste benytte meg av beskrivelsene av *den rasjonelle modell* og "*Muddling Through*"-modellen. Disse vil presenteres i dette kapitlet, men også andre modeller for beslutningstaking synes verdt å nevne her.

³ Jacobsen og Thorsvik, 2002: 321.

2.1.1 Den rasjonelle modell

Den rasjonelle idealmodellen innen beslutningsteori, som først ble utviklet innen økonomisk analyse, bygger på en antakelse om at beslutningstaker foretar et valg basert på en vurdering av hva som er godt eller dårlig – at man veier ulike muligheter opp mot hverandre og bestemmer seg for den muligheten man mener er best. Modellen forutsetter at mennesket kan handle perfekt rasjonelt og at ethvert individ vil maksimere nytte. Dette innebærer ifølge modellen at:

- Den enkelte beslutningstaker har klare mål.
- Vedkommende har full informasjon om alle mulige alternative løsninger og om alle konsekvenser av samtlige alternativer.
- Vedkommende kan rangere alle alternativene fra de mest ønskede til de minst attraktive.
- Beslutningstakeren vil velge det alternativet som er best for å nå målet⁴.

Ifølge Howlett and Ramesh (2003) er idealet i denne modellen at beslutningstakeren skal oppføre seg som en slags tekniker ved å samle inn og analysere informasjon som vil føre til den mest effektive løsning på ethvert problem som vil oppstå. Det er denne nøytrale eller tekniske siden ved problemløsning som gjør at denne modellen også er kjent som blant annet den ”vitenskapelige” modell. Den rasjonelle modellen er blitt utsatt for mye kritikk, til tross for at det tidlig ble forsøkt å forsvare den med at det ikke alltid var mulig å oppnå full rasjonalitet i praksis – men at dette kun skyldtes problemer med å overføre teori om beslutningsprosesser til beslutningsprosesser i praksis. Beslutningene som ble tatt i praksis ville ikke være perfekt rasjonelle eller feilfrie, men ville normalt være nært nok opptil omtrentlig perfekt rasjonalitet. Flere kritikere mente likevel at det fantes for store begrensninger for den menneskelige rasjonalitet. En av de mest sentrale kritikerne, Herbert Simon, mente svakhetene ved modellen var såpass uunngåelige og alvorlige at en ikke kunne snakke om noen ren rasjonalitet eller maksimering av nytte slik den rasjonelle modellen forutsatte. Det største ankepunktet mot den rasjonelle modell framsatt av Simon tok utgangspunkt i den begrensede rasjonalitet; menneskets kognitive begrensninger i forhold til å vite om alle mulige konsekvenser og konsekvensenes kostnader knyttet til en beslutning. Han viste blant annet også til at enhver løsning på et problem kan være effektiv eller ineffektiv

⁴ Jacobsen og Thorsvik, 2002.

avhengig av andre, skiftende omgivelser. Slik konkluderte Simon med at beslutningstakere aldri kan vite konsekvensene av alle mulige alternativer, men velger heller et alternativ man er fornøyd med, uten å vite om dette er det beste. Simon selv benyttet ikke disse tankene om tilfredsstillende beslutningsatferd til å fremstille en alternativ modell om beslutninger, men tankene hans ble siden tatt opp av en annen teoretiker, Charles Lindblom, som inkluderte det i teorien om ”muddling through” – det best kjente alternativet til den rasjonelle modell⁵.

2.1.2 Muddling Through-modellen

Kritikken mot den rasjonelle modellen førte til forsøk på å utforme modeller som lå nærmere beslutningstakeres reelle atferd i virkelige situasjoner. Teorien om ”Muddling Through”, også kalt *den inkrementalistiske modell*, beskriver offentlig beslutningstaking som en politisk prosess karakterisert av forhandling og kompromiss blant beslutningstakere med egeninteresse. Den fokuserer mer på hva som er mulig å få til i det politiske miljøet enn hva som er den beste løsningen, som den rasjonelle modellen ville fokusert på. Ifølge Charles Lindblom, som har fått æren for denne modellen, arbeider beslutningstakere gjennom en prosess av kontinuerlig utbygging av den nåværende situasjon, steg for steg og ved små endringer. Beslutninger som fattes slik, er derfor vanligvis bare marginalt forskjellige fra de som allerede eksisterer. Endringene i beslutningstakingen er dermed ”inkrementalistiske”, eller ”voksende”⁶. Jacobsen og Thorsvik (2002) oversetter ”Muddling Through” med ”å rote seg igjennom”, og ramser opp særtrekkene ved Muddling Through-prosesser slik:

- Mål settes samtidig med at man analyserer alternativer og konsekvenser. Analyse og målsetting skjer parallelt. Man oppdager mål under analysen. For eksempel kan man i en analyse av tiltak for å motvirke inflasjon i pengemarkedet finne ut at ulike tiltak påvirker arbeidsledigheten. Dermed utvikles mål om arbeidsledigheten.
- Siden det ikke er noe klart skille mellom mål og midler, er det ofte umulig å foreta noen mål-middel-analyse slik de rasjonelle modellene forutsetter. I stedet studerer man hva man har gjort tidligere, og vurderer hvordan det virket.
- Man velger ikke det beste tiltaket, men det tiltaket som flest er enige i. Dette er en aksept av at tiltaket er ”bra”, uten at man dermed har sagt at det er det beste.
- Analysen av tiltak og konsekvenser i forhold til mål er svært ufullstendig.

⁵ Howlett and Ramesh, 2003 og Jacobsen og Thorsvik, 2002.

⁶ Howlett and Ramesh, 2003.

- Det tas beslutninger som har begrenset rekkevidde og som kan endres på forholdsvis kort sikt. Dette kan kalles "de små skrittets metode"⁷.

Jacobsen og Thorsvik (2002) viser til at det ikke alltid er like klare mål formulert i organisasjoner, og at denne modellen tar utgangspunkt i problemet med uklare mål. Mål tones altså ned, rasjonelle vurderinger forkastes i stor grad, og det tas valg ut fra hva man har gjort før i stedet for hvilke konsekvenser man forventer. Modellen er i første omgang deskriptiv, men Lindblom hevdet selv at modellen også er normativ. Dette er blitt kritisert blant annet fordi det kan virke som den favoriserer status quo eller konservatisme, men Lindblom mener derimot at små endringer ofte kan føre lengre enn forsøk på et stort sprang som ofte ikke lykkes. Jacobsen og Thorsvik (2002) sier her: "*Små endringer virker ikke så farlige, er ikke så lette å oppdage og fører ikke til så sterke reaksjoner som større endringer*"⁸.

Lindbloms modell for beslutningstaking ble også møtt med mye kritikk. Den ble kritisert for mangelen på målorientering, for at den var konservativ ved dens skepsis mot muligheten for å få til store endringer, for at den var udemokratisk ved at den begrenset beslutningstaking til forhandling mellom en bestemt gruppe av elitepolitikere, for dens undergraving av planlegging og systematisk analyse, samt for å fremme kortsiktige beslutninger som igjen kunne få negative konsekvenser for samfunnet i det lange løp. I tillegg ble den også kritisert for dens smale analytiske nytteighet, for eksempel ved at modellen kun kan virke i politiske miljøer preget av kontinuitet og stabilitet og som dermed utelukker situasjoner som er uvanlige eller krisebelagte. Lindblom møtte kritikken blant annet med å hevde at den ikke var konservativ eller kortsiktig ettersom størrelsen eller retningen av de små endringene ikke er definert i modellen, og at den verken var demokratisk eller udemokratisk men kun vil følge den eksisterende representasjonsstrukturen i de enkelte politiske systemer. Det viktigste poenget som imidlertid kom ut av kritikken var at tilhengere av modellen måtte innse at den ikke fungerte i alle situasjoner, og at den slik ikke var den eneste modellen for beslutningstaking – kun en av flere⁹.

⁷ Jacobsen og Thorsvik, 2002: 306.

⁸ Jacobsen og Thorsvik, 2002: 307.

⁹ Howlett and Ramesh, 2003.

2.1.3 Andre modeller for beslutningstaking

Etter en lang debatt i fagmiljøet om den rasjonelle modell og Muddling Through-modellen, kom også forsøk på å kombinere styrkene ved de to modellene i en tredje modell for beslutningstaking i organisasjoner. Amitai Etzioni er kjent for dette ved hans utvikling av en ”Mixed Scanning”-modell. Ved en aksept av kritikken mot det at den rasjonelle modell var umulig å gjennomføre i praksis og at Muddling Through-/inkrementalistiske modellen kun var brukbar i noen politiske miljøer, mente Etzioni at en kombinasjon av disse to modellene ville overvinne kritikken og samtidig gi beslutningstakerne en guide til den optimale form for beslutningstaking. Flere teoretikere utviklet denne tankegangen, blant annet ved å hevde at beslutningsprosesser bestod av to faser der den første dreide seg om saken/problemet og rammene rundt hvor en inkrementalistisk analyse kunne fungere, og den andre der ulike valg/løsninger skulle drøftes hvor en mer rasjonell framgangsmåte kunne fungere. Etzionis tankegang var at optimale løsninger ville komme av et overfladisk søk (”scanning”) etter alternativer fulgt av en mer detaljert sondering for det beste alternativet. Mixed Scanning-modellen ble nokså godt mottatt i fagmiljøet, men det var ikke klart hvordan den egentlig kunne overvinne problemene assosiert med den rasjonelle modell, ved det at en ikke kunne være sikker på at en endelig beslutning var den beste uten en tidligere systematisk sammenligning av ulike alternativer¹⁰.

Problemene assosiert ved den rasjonelle modellen, som Muddling Through- eller Mixed Scanning-modellene ikke helt fikk ristet av seg, forsvant mer eller mindre ved at ”Garbage Can”-modellen anså mangelen på rasjonalitet som iboende i beslutningsprosesser. James March og Johan P. Olsen utviklet modellen og hevdet at tidligere modeller forutså et nivå av intensjonalitet, forståelse av problemer og forutsigbarhet av relasjoner mellom aktører som simpelthen ikke eksisterer i praksis. I deres syn var beslutningstaking en høyst tvetydig og uforutsigbar prosess som man kun fjernt kunne relatere til søking etter metoder for å nå mål. Ved å avslå instrumentaliteten som eksisterte i tidligere modeller av beslutningstaking, hevdet disse at beslutningsmuligheter kunne anses som en søppelkasse hvor ulike problemer og løsninger var blitt kastet av ulike deltakere¹¹. Jacobsen og Thorsvik (2002) viser til at Garbage Can-modellen har sitt utgangspunkt i situasjoner med ”organisert anarki”, der muligheten for

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

å skaffe seg oversikt og styre eller påvirke beslutningsprosessens forløp og utfall, er sterkt begrenset fordi det skjer så mye, uavhengig av hverandre. Den uorden, forvirring og usikkerhet som råder, beskrives i form av fire ulike strømmer som uavhengig av hverandre flyter gjennom organisasjonen: 1) en strøm av beslutningsmuligheter, 2) en strøm av deltakere, 3) en strøm av problemer, og 4) en strøm av løsninger. Hva som skjer er helt ustrukturert. For at beslutninger skal kunne fattes må disse fire strømmene koples sammen, fordi beslutningstaking forutsetter alle fire elementene i strømmene; at det er en mulighet for å fatte en beslutning, at det er deltakere som kan fatte beslutningen, at det er noe å fatte en beslutning om (et problem) og at det er noe som kan defineres som en løsning på problemet¹². Garbage Can-modellen var kontroversiell, men dens største styrke var å bryte blokaden som hadde oppstått i debatten mellom tilhengere av Muddling Through-modellen og den rasjonelle modellen. Slik bidro den til mer nyanserte studier av beslutningstaking ved også å inkludere institusjonelle strukturer/kontekster¹³.

Mange teoretikere begynte etter at Garbage Can-modellen var framsatt, å vise til betydningen av beslutningsstrukturer og kontekster for å forstå hvordan beslutninger foretas i komplekse organisasjoner. Blant dem hevdet Carol Weiss at beslutninger i mange situasjoner ikke blir tatt på en presis eller klar måte i en enkelt institusjon eller på et bestemt tidspunkt. Ifølge ”*Decision Rounds*”-modellen blir i stedet mange beslutninger til som ”en perle i en østers”; delvis utviklet uten noen overordnet plan eller bevisst deliberasjon – men dannet lag på lag over en relativt lang tidsperiode via handlinger fra mange ulike beslutningstakere. Denne tankegangen skiller seg fra den inkrementalistiske modellen eller Garbage Can-modellen, ved at den ikke forutsetter interne forhandlinger eller et sett flytende beslutningstakere for å forklare beslutningsmønsteret. Weiss hevdet i stedet at beslutninger i komplekse saker utvikles i forhold til problemets natur og de organisatoriske strukturer som former dem. I store organisasjoner vil slike beslutninger bli tatt av mange aktører som har mulighet til å foreslå, planlegge, diskutere, rådgive, argumentere, avvise, legge ned veto eller omskrive alternativer til en løsning. Slik kan ofte individer i en organisasjon ikke registrere når en beslutning blir tatt, ettersom hver person tar et lite steg i en stor prosess med tilsynelatende små konsekvenser. Modellen setter fokus på betydningen av mangfoldige arenaer og mangfoldige runder av beslutningstaking for mange moderne offentlige beslutninger¹⁴.

¹² Jacobsen og Thorsvik, 2002.

¹³ Howlett and Ramesh, 2003.

¹⁴ Ibid.

Etter at det i det faglige miljøet ble anerkjent at det kan eksistere flere ulike typer eller former for beslutningstaking avhengig av hvilke variabler som spiller inn i den enkelte kontekst, har flere teoretikere forsøkt å framstille taksonomier av når de forskjellige beslutningsmodellene vil bli tatt i bruk i forhold til hvilke variabler som spiller inn. En enkel taksonomi ble utviklet av Martin J. Smith etter at han begrenset variablene til to viktige sett; graden av kompleksitet i beslutningssystemet og graden av begrensninger beslutningstakere kan møte på i en bestemt situasjon (for eksempel lite tid eller dårlig informasjonsgrunnlag)¹⁵:

		<u>Complexity of the Policy Subsystem</u>	
		<i>High</i>	<i>Low</i>
<u>Severity of Constraints</u>	<i>High</i>	Incremental Adjustment	Satisfying Search
	<i>Low</i>	Optimizing Adjustment	Rational Search

Ifølge modellen vil beslutninger som tas i komplekse systemer, for eksempel med mange aktører på mange arenaer, mer sannsynlig være involvert i tilpasningsstrategier ('adjustment') enn i søk ('search'). Situasjoner med høy grad av begrensninger av ulik type vil også mer sannsynlig resultere i forhandlingsstrategier, mens lav grad av slike begrensninger mer sannsynlig kan resultere i rasjonell eller optimisert ('optimizing') aktivitet. Fire grunnleggende typer beslutningstaking framkommer av denne taksonomien. Lindblom sin modell, "incremental adjustment" (Muddling Through), er sannsynlig å ta i bruk når kompleksiteten i systemet og graden av begrensninger er høy. I slike situasjoner vil det sjelden foretas store, risikable beslutninger. Motsatt, med et lite komplekst system med lav grad av begrensninger, vil "rational search" kunne resultere i mer innovative løsninger og store endringer. Der det eksisterer komplekse systemer men lav grad av begrensninger, vil en tilpasningsstrategi være sannsynlig å ta i bruk – men en som nærmer seg optimisering ("optimizing adjustment") som ligger nært til tankematerialet fra Mixed Scanning-modellen. Til slutt, når det finnes høy grad av begrensninger men enkle systemer, vil "satisfying search" (satisfierende beslutningsatferd) som Simon foreslo, være sannsynlig. Dette forklares med at maksimerende strategier mest sannsynlig vil vise seg å være ineffektive i slike situasjoner¹⁶.

¹⁵ Howlett and Ramesh, 2003: 183.

¹⁶ Howlett and Ramesh, 2003.

Howlett and Ramesh (2003) mener beslutningstaking, som ved tidligere stadier i en beslutningsprosess, kjennetegnes av påvirkning fra systemet beslutningen skal foretas innenfor samt begrensninger av ulik type. Slik kan det sies at hva som er rasjonelt for beslutningstakere å gjøre, avhenger av situasjon eller kontekst – i dagliglivet så vel som i organisasjoner.

2.2 Teoretiske bidrag om demokrati og politikk

I studiet av en lokalpolitisk beslutningsprosess vil teori om demokrati og politikk være relevant å benytte seg av. Ulike bidrag innen dette, som for eksempel hovedorienteringer innen demokratiteori, teori omkring politikk, forholdet mellom representant og velger – og mellom media og politikk, vil her framstilles med den hensikt å kunne knytte dette til empirien i studien og å si noe om hvordan lokalpolitikk kan fungere i en bestemt situasjon.

2.2.1 Demokratiteori

Det finnes mange forskjellige definisjoner på demokrati. Demokrati betyr folkestyre, og ulike definisjoner av det søker gjerne å presisere hvordan de mangetydige ordene *folk* og *styre* bør oppfattes. Det finnes også mange ulike former for demokrati, og et utgangspunkt kan være å trekke et skille mellom direkte og indirekte (representativt) demokrati. Det klassiske demokratiet i bystaten Athen var overveiende direkte, mens i dagens demokratiske stater dominerer den representative formen. Demokratiene er representative, men med større eller mindre innslag av direktedemokratiske elementer (som for eksempel folkeavstemninger)¹⁷. Ifølge Beetham (1993) kan man si demokratiets kjerneverdier utgjør folkelig kontroll og politisk likhet. Slik definerer han demokrati til å være:

(...) a mode of decision-making about collectively binding rules and policies over which the people exercise control, and the most democratic arrangement to be that where all members of the collectivity enjoy effective equal rights to take part in such decision-making directly – one, that is to say, which realizes to the greatest conceivable degree the principles of popular control and equality in its exercise¹⁸.

¹⁷ Midgaard og Rasch, 1998.

¹⁸ Beetham, 1993: 55.

Han mener videre det er viktig å skille konseptet demokrati, som han hevder er uomtvistelig, fra teori om demokrati, som involverer argumenter om hvorvidt demokrati er ønskelig eller praktisk, og hvordan demokrati kan realiseres i en institusjonell form. Her kommer han inn på avveiningen av ulike verdier, og den paradoksale konflikten som eksisterer mellom liberalisme og demokrati. Denne er paradoksal ettersom liberale verdier som ytringsfrihet, organisasjonsfrihet og for eksempel visse individuelle rettigheter sikret via lov har vist seg å være nødvendige for demokratiets overlevelsessevne, samtidig som liberalistisk tankegang har fungert begrensende på formen for, og graden av, demokratiseringsprosesser. Liberale verdier som dem nevnt ovenfor utgjør selve grunnlaget for demokratiet, og spørsmålet blir da hvor mye en kan hindre liberalismens begrensninger for demokratiet uten å utslette dets grunnlag. En nøkkelverdi i hvordan demokrati kan fremmes og rettferdiggjøres, er ifølge Beetham (1993) autonomi eller selvbestemmelsesrett – både for folket kollektivt og av innbyggere så langt de deltar i utførelsen av kontroll. Politisk representasjon medfører tap av kontroll over beslutninger til andre, slik at enhver form for kontroll vil være indirekte. Beetham (1993) forsvaret dette med de åpenbare begrensningene tid og størrelsen på folket stiller til det direkte demokrati. Videre hevder han den formen for kontroll valgkanalen representerer må anses som mer enn kun handlingen på det eksakte valgtidspunktet¹⁹. Implikasjonene av valg strekker seg lenger enn til korte tidsrammer omkring valgtidspunktet, det innebærer blant annet at folkets mening må registreres og manøvreres ut ifra. Det representative demokrati tillater også innbyggerne å engasjere seg og å sikre deltakelse via andre kanaler enn valgkanalen, som medlemskap i politiske partier, ulike pressgrupper, organisasjoner, protestmøter og lignende. Problemer knyttet til det representative demokrati blir slik ikke i så stor grad ansett å være restriksjonen av politisk aktivitet til stemmegivningen, men heller begrensningene faktorer som tid, penger og at ressurser er ulikt fordelt, medfører. Likevel kan former for kontroll forbedres og gjøres mer lik blant innbyggere²⁰.

Konkurransen, deltakelse og deliberasjon står som stikkord for tre hovedorienteringer innenfor demokratiteorien. Teorien om konkurransedemokrati setter forholdet mellom representanter og velgere i fokus. Ordningen om at representantene må forsvare sin posisjon ved å konkurrere om stemmer i periodiske, frie og åpne valg utgjør den demokratiske metode. Representantene blir en slags beslutningselite som står til ansvar overfor velgerne, og kan bli

¹⁹ Her kritiserer han blant annet Rousseus tankegang om at folket (i England) kun anses som frie ved det eksakte valgtidspunktet.

²⁰ Beetham, 1993.

belønnet eller straffet ved neste valg ved å bli gjenvalgt eller ikke. Denne trusselen om å ikke gjenvelge representantene er velgernes sentrale våpen, og deltakelse utover valgene anses i og for seg ikke for noen nødvendighet. En tankegang innen denne formen for demokrati er at de stadig tilbakevendende valgene vil disiplinere representantene, og at valgene hindrer styresettet fra å utvikle seg i tyrannisk retning. Det er også antatt at konkurranse om styringsposisjonene i det store og hele resulterer i et bedre, mer kompetent politisk lederskap enn alternative seleksjonsprinsipper ville gjøre. Denne teorien om demokrati er utsatt for mye kritikk, spesielt fordi samfunnsmedlemmenes mulighet for deltakelse i det politiske systemet anses som såpass begrenset²¹.

Teorien om deltakerdemokrati innebærer derimot et mer positivt syn på verdien, eller nødvendigheten av, politisk engasjement og deltakelse. Innen denne teorien hevdes det at deltakelsen ved valg bør suppleres med andre former for politisk deltakelse. Det vektlegges at politisk aktivitet gir menneskelig utvikling, politisk kompetanse og selvaktelse. Det overordnede formålet er dermed å øke samfunnsmedlemmenes innvirkning på beslutningstakingen, og satse på et bredt spekter av ordninger for medbestemmelse i samfunnsliv og politikk. Demokratiet i et deltakerperspektiv betraktes både som et middel (for å sikre medbestemmelse) og som et mål i seg selv (for å bidra til selvrealisering)²².

Teorien om diskursdemokrati vektlegger at aggregering av preferanser som kjennetegner valgkanalen, må suppleres med – eller erstattes av – en offentlig diskusjonsprosess med sikte på at det skapes konsensus om de kollektive beslutningene som treffes. Prosessen bør være åpen for alle deltakernes synspunkter og løsningsforlag, og argumentenes vekt bør telle mer enn stemmestyrke eller andre ressurser. Hvis diskusjonen ikke resulterer i enighet, aksepteres flertallsprinsippet som metode for å få en avgjørelse. Begrunnelsen for dette er at det da i det minste er bearbejdede, post-deliberative preferanser som blir aggregert – og ikke umiddelbare interesser (pre-deliberative preferanser)²³.

Det finnes uttallige muligheter for å kombinere konkurranse, deltakelse og deliberasjon, og demokratiske styringsordninger som benyttes i praksis er gjerne å anse som blandinger av elementer fra alle disse hovedretningene innen demokratiteorien.

²¹ Midgaard og Rasch, 1998.

²² Ibid.

²³ Ibid.

2.2.2 Sentrale verdier for det lokale selvstyret

Lokaldemokrati eller lokalt selvstyre er begreper som gjerne brukes om hverandre, og i norsk sammenheng blir dette gjerne knyttet til kommunenivået. Det ideologiske/normative grunnlaget for lokalt selvstyre er et komplekst konsept, men det eksisterer forøvrig stor enighet om at det innehar tre kjerneverdier: frihet/autonomi, deltakelse og effektivitet. Prinsippet om **frihet** har endret seg over tid fra å gjelde *frihet fra*, til *frihet til*. Dette vil si at krav om å kunne utføre egen politikk tilpasset lokale behov har økt. Nært knyttet til frihetsverdien ligger også prinsippet om **nærhet**, som innebærer at offentlige oppgaver og beslutninger bør utføres på et nivå som er nærmest mulig de borgerne som rammes. **Deltakelse** er den andre kjerneverdien i lokalt selvstyre. I dette ligger det en antakelse om at eksistensen av lokale enheter som distrikter eller kommuner, sikrer tilgangen til og opprettholdelsen av borgernes deltakelse i offentlige politiske prosesser. Dette harmonerer med den deltakerdemokratiske teorien der aktiv deltakelse er sett på som både et mål i seg selv og et instrument for å styrke demokratiet i samfunnet i sin helhet. Kjellberg (1995) hevder at deltakelse representerer en reell mulighet til å påvirke beslutninger som blir tatt om hverdagslivet slik at avstanden mellom beslutningstakere og borgere ikke blir så stor. Den tredje kjerneverdien i det lokale selvstyret er **effektivitet**. Ett av hovedargumentene for lokalt selvstyre er at det representerer den mest effektive måte å organisere tjenesteyting på, ettersom lokale enheter anses som best egnet til å tilrettelegge forholdet mellom behov og ressurser. De ulike verdiene for lokalt selvstyre er idealer som ikke nødvendigvis blir gjenspeilet i virkeligheten. Men de er viktige idealer som sammen utgjør den ideologiske basen for lokalt selvstyre. Dette bidrar igjen til å opprettholde legitimiteten ved det politiske systemet²⁴.

2.2.3 Politikkens vesen

Det lokale selvstyret er arenaen hvor politikk på lokalt nivå foregår. Det finnes uttallige ulike definisjoner på hva politikk egentlig dreier seg om, og man kan nærme seg begrepet ved å gå inn på noen sentrale sider ved det politiske som de fleste definisjoner omtaler. Offerdal (1992) mener politikken i hovedsak er blitt definert på fire forskjellige måter i litteraturen. Først kan man knytte politikk til staten og det offentlige, som vil fokusere på det institusjonelle ved

²⁴ Kjellberg, 1995.

politikk. Andre har lagt vekt på at politikk har å gjøre med makt, styring og autoritet – og dette framhever det instrumentelle ved politikken. Makt og autoritet er noe aktørene ønsker å tilegne seg og å kunne bruke når de skal fremme interessene de står for i politikken. En tredje måte å definere politikk på, er å se på det som fordelingen av goder og byrder på en måte som oppfattes som legitim i samfunnet. Dette representerer innholdssida i politikken, og er det som på engelsk blir kalt ”policy”. I tillegg til disse tre måtene å se politikk på, kan politikken bli sett på som en måte å løse konflikter på uten bruk av vold og undertrykking. Dette er det som kalles prosess-sida i politikken, og som på mange måter kan sies å være den viktigste av sidene ved politikken²⁵.

Politikk som konfliktløsning kan virke noe paradoksalt ettersom mange vil mene at politikk nettopp er med på å skape konflikter. Dette er nok rett, og Offerdal (1992) mener konflikter på mange måter er både grunnlaget for, og konsekvensene av, politikk. Poenget er: Uten konflikt ville politikk vært meningsløst – om alle er enige, er politikk unødvendig. Det er når interesser står mot interesser politiske prosesser kan gjøre seg gjeldende. Disse konfliktene er det ikke noe teknisk eller logisk løsning på; konfliktene er et resultat av ulike samfunnsgrupper som står mot hverandre, og politikerne løser disse ved å vurdere og drøfte dem og slik komme fram til politiske løsninger som oppfattes som legitime av de fleste. Denne måten å løse konflikter på forutsetter en viss grad av enighet. Om det eksisterer enighet om at de politiske framgangsmåtene i seg selv er brukbare, kan slike politiske prosesser forekomme. Det forutsetter også at man til en viss grad godtar at motstanderne i prosessen har sine legitime interesser å ta vare på, at de har argumenter og synspunkter som er verdt å høre på – og som de har krav på å få legge fram. Slik er politikk en form for påvirkning mellom mennesker, der en person påvirker en annen via overtalelse, forhandling og også hestehandel, slik at ens egne standpunkt vinner fram. Denne påvirkningen fungerer der det er viktig å få til noe sammen – å dra i samme retning selv om en helst skulle sett at det ble dratt i en annen retning. Offerdal (1992) sier her at: ”*Den semja det er snakk om i politikken, er derfor ei semje i ein konkret situasjon om at fellesskapet er viktigare enn usemja om innhaldet i visse handlingar*”²⁶. Slik vil den grunnleggende enigheten om å opprettholde det politiske fellesskapet, via politisk praksis, enten bli styrket eller brutt ned. Om fellesskapet blir styrket trenger ikke dette bety at konfliktene er blitt løst eller at alle er enige, men at oppfatningen om at fellesskapet er viktig står sterkere.

²⁵ Offerdal, 1992.

²⁶ Offerdal, 1992: 95.

Schattschneider (1960) vektlegger betydningen av konflikt i sitt syn på demokrati og politikk, og måten konflikt åpner for involvering i offentlige saker. Han stiller seg noe skeptisk til måten litteraturen har vist til demokrati som folkestyre på, ettersom for eksempel rollen til folket ofte blir misforstått og at det slik stiller vanskelige krav til å finne eksempler på demokratisk styre i virkeligheten. Hans arbeidsdefinisjon av demokrati er derfor følgende: *“Democracy is a competitive political system in which competing leaders and organizations define the alternatives of public policy in such a way that the public can participate in the decision-making process”*²⁷. Slik mener han starten på å danne seg kunnskap om demokratisk teori, må være å skille mellom hva folket kan gjøre og hva folket ikke kan gjøre. Konflikt, konkurranse, ledelse og organisasjon er essensen i demokratisk politikk, og tillater tilstander hvor store mengder personer kan fungere/delta. Når det gjelder politisk konflikt, mener Schattschneider (1960) at dette ikke er det samme som en debatt der motstanderne på forhånd blir enige om definisjonen av en sak: *“As a matter of fact, the definition of the alternatives is the supreme instrument of power; the antagonists can rarely agree on what the issues are because power is involved in the definition”*.²⁸ Den aktøren som klarer å fastsette hva politikken skal dreie seg om vil ifølge Schattschneider (1960) befinne seg i en maktposisjon, fordi selve definisjonen av de ulike handlingsalternativene utgjør valget av konflikter, og dette valget av disse medfølger makt. Her mener også Schattschneider (1960) at det alltid vil være noen saker som blir organisert inn i politikken, mens andre blir organisert ut. Han sier blant annet:

Americans hold more elections than all the rest of the world put together, but there must be millions of issues on which we cannot vote, or we cannot vote on them when we want to vote on them or we cannot define them as we want to.²⁹

2.2.4 Forholdet mellom representant og velger

Representativt demokrati og representasjon ble nevnt ovenfor. Forholdet mellom representant og velger blir ofte til et spørsmål om hvilket mandat representantene har fra velgerne – bundet eller ubundet. I det ene synet blir politikeren oppfattet som kun en delegat som skal utføre det oppdragsgiver ønsker. I det andre synet blir politikeren mer som en tillitsvalgt som har sine

²⁷ Schattschneider, 1960: 141.

²⁸ Schattschneider, 1960: 68.

²⁹ Schattschneider, 1960: 71.

egne meninger om hva som er velgernes interesser og hvordan de best kan løses. Man kan også snakke om det usikre mandat som følger av endringer i representantenes arbeidsoppgaver, kompetanseforskjeller mellom representanter og representerte, og endringer i samfunnsorganiseringen og i de politiske institusjonene. Politikerne vil makte både å representere og aggregere interesser i den grad de makter å sette hverdags erfaringene til velgerne inn i en større sammenheng, og på den måten skape en opinion grunnlagt på felles interesser.

Ett av hovedargumentene for det representative demokratiet er at politikerne kan ansvarliggjøres for den politikken som blir ført. Den tradisjonelle måten dette foregår på er via den representative kanalen. Om politikerne bryter et løfte, kan dette straffe seg ved neste valg ved at partiet får færre stemmer eller at en viss politiker ikke blir gjenvalgt. I forhold til velgerne/innbyggerne, finnes det imidlertid noe uenighet omkring hvordan politikerne bør handle. Vi kan her skille mellom tre ulike politikerroller. Den første legger vekt på innholdssida i politikken. Det blir understreket at politikeren skal formulere klare mål, ha standpunkt og meninger som han står og faller på og være advokat for verdier og interesser. Dette er idealbildet av politikeren, ”korsfareren”, eller Webers sinnelagspolitiker. En annen politikerrolle som ofte blir plassert i motsetning til korsfareren, er ”hestehandleren”, eller Webers yrkespolitiker. Innenfor denne rollen vil politikeren drive med kompromiss, forhandlinger og annen kjøpslåing som hestehandel. Politikeren står i tjeneste hos andre enten det er fyrsten eller folket, og vil derfor ikke ha særlig mange personlige prinsipielle standpunkter – men kan være villig til å forhandle om det meste. Denne politikerrollen er ikke fullt så populær, men kan også ha sine sterke sider. Han vil ikke være rettet mot å avgi logiske standpunkt, men tvert imot ofte prøve å samle standpunkt og interesser som ikke logisk lar seg samle. I forhold til den første politikerrollen som framhever konfliktsida av politikken, vil denne andre legge mer vekt på hvordan det ut av konfliktene kan skapes en orden uten å undertrykke konfliktene. Det er i flere norske undersøkelser blitt forsøkt å kartlegge hvor stor andel disse rollene utgjør i kommunestyrene. Det ble forsøkt å skille mellom korsfareren og hestehandleren ved å stille spørsmål om representantene var villige til å komme fram til kompromiss (hestehandler) i konfliktsituasjoner, eller om man mente det er riktigst å markere sine standpunkter (korsfarer). Resultatet ble at rundt $\frac{3}{4}$ av kommunestyrerepresentantene ble klassifisert som hestehandlere, og at de norske representantene i utpreget grad var rettet inn mot kompromiss. Slik kan det sies at kommunestyrepolitikere i praksis oppfatter sin oppgave i stor grad til å være noe annet enn rene fagfolk. De tar hensyn til fagkunnskap, men følger

den ikke nødvendigvis. Dette understreker synet om kommunene som politiske organisasjoner³⁰.

I tillegg til disse to politikerrollene kan det også nevnes en tredje som hever seg over konfliktene. Det er den nøytrale dommeren eller ”sakseksperten” som vet hva som er rett. Den første politikerrollen, korsfareren, passer godt inn i den rasjonelle styringsmodellen. Han har klare standpunkt, og skifter ikke mening. Også sakseksperten vil gjøre det som det til enhver tid er enighet om at utgjør ekspertisen. Den andre politikerrollen, hestehandleren, vil derimot ut ifra den rasjonelle styringsmodellen oppfattes som en værhanne uten evne til å ta nødvendige, men upopulære standpunkt. Denne styringsmodellen vil se på politikk som et forstyrrende element i administrasjon og forvaltning, og innebærer at selve grunnlaget for politikken blir skilt fra politikken selv. Grunnlaget for politikk er at det eksisterer konflikter og uenighet som igjen har sitt grunnlag i at kunnskapene på mange områder er mangelfulle og at interessene er ulike. Prosessene i administrasjon og forvaltning er ofte preget av usikkerhet og uklare situasjoner, og saksekspertene må ofte bruke skjønn og vurderinger. Når politikeren blir utestengt fra disse prosessene, blir det politiske aspektet i situasjonen undertrykt. Konflikter som kunne blitt løst gjennom debatt og offentlig utveksling av standpunkt og synspunkter, forblir uløste. Framstillingen av ulike politikerroller kan lett bli et spørsmål om hvilken politikerrolle en bør velge, men det kan like gjerne være slik at en kan velge ulike sider av politikerrollene og se hva som passer til ulike situasjoner og tidspunkt³¹.

Offerdal (1992) viser til at politikere ofte blir beskyldt for å mangle sakkunnskap, og det blir dermed ofte sagt at det er politikernes oppgave å fastlegge målene for samfunnsutvikling, men at de bør overlate realiseringen av dem til ekspertene. Den ekspertisen administrasjon eller ulike profesjoner stiller med, blir som regel tenkt på som det eneste riktige og det rasjonelle. Hvis en aksepterer tankegangen om at det er ekspertene eller administrasjonen som stiller den nødvendige ekspertisen for å kunne fatte vedtak i samfunnet, kunne vi like gjerne droppe politikken og be administrasjonen fatte vedtak ut fra en overveining av hva som er det mest rasjonelle alternativet. I stedet hevdes det at politikerne har en spesiell ekspertise som bør benyttes i alle fasene av styringsprosessene, og ikke bare i forbindelse med fastlegging av mål. Den politiske ekspertisen bygger på utøving av skjønn og vurdering – eller politisk dømmekraft. Denne dømmekraften blir brukt i forhold til og i samhandling med andre

³⁰ Offerdal, 1992 og Larsen og Offerdal, 1994.

³¹ Offerdal, 1992.

mennesker. Nettopp fordi det ikke finnes noe sikkert eller sant svar på politiske problem, er det nødvendig at mange deltar i politisk virksomhet slik at en sak blir belyst fra mange sider. Et hovedpoeng i teorien om politisk dømmekraft, er at politiske vurderinger foregår i offentligheten, og at de går ut på å vurdere partikulære situasjoner og tilfeller ut fra et helhetssyn. Dette kan knyttes til Simons teori om å finne fram til tilfredsstillende/satisfierende løsninger framfor den rasjonelle løsningen på et problem. I det å finne tilfredsstillende løsninger, ligger nettopp en forutsetning om vurdering og bruk av dømmekraft. I politisk sammenheng fører dette til at politiske vurderinger kommer inn i alle faser av en politisk vedtaksprosess, ikke bare i målformulerings- og vedtaksfasen, men også når alternativer skal utarbeides og vurderes. Mål, valg og retning på politikken skal begrunnes og drøftes med sikte på å skape et så godt og samstemt meningsgrunnlag som mulig for de tiltakene som blir utført. Det er dette som gjør de politiske aktørene viktige, fordi det er disse som debatterer og argumenterer³².

2.2.5 Media og politikk

I situasjoner der interesser står mot hverandre, og politikerne må finne en løsning, er offentlig debatt avgjørende. Gjennom en offentlig debatt som er åpen for alle som ønsker å delta, formes og vurderes synspunktene slik at hver og en gjør seg opp en mening³³. Rasmussen (2001) hevder offentligheten er en sentral del av det moderne samfunnets selvforståelse som opplyste demokratier: *”Den er et slags bevis på at samfunnet er selvstendig, at medlemmene av samfunnet gjør opp sine meninger på fritt og uavhengig grunnlag og slik at de påvirker politiske beslutninger”*³⁴. Ettersom offentlighetens legitimitet blir til politisk vedtatte beslutninger som er bindende for alle, avhenger mye av evnen til de viktigste institusjonene som bærer offentligheten – mediene. Journalister skal tilrettelegge innhold slik at det utløser interesse hos publikum, men må også formidle ut fra krav om sannhet, riktighet og oppriktighet. Medienes rolle i det politiske systemet blir ofte tillagt å være ”vaktbikkje” og fjerde statsmakt. Men mediene har også en rolle som aktive verdiformidlende aktører i offentligheten. Rasmussen (2001) mener dette ofte er en rolle som blir undervurdert, og ikke minst av mediene selv. Flere har uttrykt at om man skal kunne betrakte offentligheten som et sentralt virkemiddel for demokratisk politikk og levende kultur, må regulering og lovgivning

³² Offerdal, 1992.

³³ Ibid.

³⁴ Rasmussen, 2001: 61.

ta hensyn til dette, for å sikre at de kulturelle og samfunnsmessige verdiene ikke ofres i kampen for å overleve på mediemarkedet³⁵.

Winsvold og Myrvold (2005) definerer offentligheten som en sfære for konfrontasjon og samhandling mellom publikum og statlige myndigheter, eller mellom samfunn og stat – stedet der meninger dannes og brynes. For at en arena kan sies å utgjøre et offentlig rom bør visse trekk være tilstede, som: at arenaen må være åpen for deltakelse for alle borgere, det som ytres må være tilgjengelig for alle, og arenaen må gi rom for politisk informasjon og debatt. Media kan riktignok utgjøre mer enn en arena, den kan også opptre som aktør. I Skålnes (2005) beskrives blant annet et lokalvalg i Nittedal kommune, der lokalavisa var meget aktiv i lokalvalgekampen. Avisa bar valgkampen; arrangerte folkemøte, presenterte listekandidater og aktuelle politiske saker og registrerte på mange måter valgkampen i kommunen: *"I langt større grad enn vanlig for ei lokalavis deltok Varingen i valgekampen og var både arena og aktør, ved både å velja saker og gje rom for presentasjon og informasjon"*³⁶. Informasjonsrollen vil nok som regel være medias mest framtrædende rolle, og Winsvold og Myrvolds studie av lokalavisene som offentlige rom bekrefter at lokalavisene vurderes som klart viktigste kilde til informasjon om lokalpolitikk. Studien viste også at de fleste innbyggerne har et relativt passivt forhold til avisene, i det at de er publikum og ikke aktive deltakere. Terskelen for deltakelse i lokalpolitiske debatter i avisene synes å være høy. Likevel nevner forfatterne av studien at folk deltar i større grad enn forventet, ut fra et konkurransedemokratisk perspektiv³⁷.

Cook (1998) hevder at media kan sees på som en politisk institusjon, og anser blant annet: *"(...) the reporter as a key participant in decision making and policy making and (...) the news media as a central political force in government"*³⁸. Om man aksepterer synet på media som en politisk institusjon, må en huske at media ikke kan stilles politisk ansvarlige for de politiske valg og innvirkning de har på politikken på samme måte som politikerne kan bli holdt til ansvar. Man må også være klar over følgende: *"Journalists can create importance and certify authority as much as reflect it, in deciding who should speak on what subjects*

³⁵ Ett eksempel som gir lys over dette, er hvordan det ble brukt enorme ressurser omkring Clinton-Lewinsky-affæren, både i amerikanske og utenlandske medier, hvor andre viktige spørsmål (hvilke vil vi kanskje aldri få vite) fullstendig ble satt i skyggen (Rasmussen 2001).

³⁶ Skålnes, 2005: 94.

³⁷ Winsvold og Myrvold, 2005.

³⁸ Cook, 1998: 3.

under what circumstances”³⁹. I Haugedal (2004) vises det til en beskrivelse av medias utvikling de siste 40 årene, der utviklingen blir delt inn i tre faser; som kanal, arena og aktør. Media har altså gjennomgått en utvikling fra å ha vært preget av lojal partipresse, til løse partitilknytning og konkurranse om oppmerksomhet i alle media, og til dagens aktørrolle der mediene ofte er med på å sette dagsorden. Haugedal (2004) skriver videre at dagens medier ikke bare finner seg i å være en arena for andre aktører, men de vil selv spille en rolle. Et fellestrekk i nyhetsmedier i dag er at journalistene forsøker å drive med undersøkende journalistikk, og presenterer sine egne vinklinger i presentasjonen av nyheter. Slik setter media ofte saker på dagsorden, og argumenterer for den ene eller den andre løsningen. Media får dermed politisk innflytelse, og har styrket sin rolle.

Politikk som styringsmetode går ut på å skape meninger gjennom debatt og meningsutveksling, og fordi politikk gjelder for et fellesskap blir vurderingene til tilskuerne sentrale. I en offentlig debatt må synspunktene begrunnes, og det er da tilskuerne som avgjør i hvilken grad disse er akseptable. I politisk sammenheng er tilskuerne velgerne og innbyggerne, og det er de som skal overtales⁴⁰.

2.2.6 Kommunestyrets rolle i det lokalpolitiske systemet

Kommunestyret utgjør det øverste beslutningsorganet i de norske kommunene. Personer som er representert via et politisk parti eller en lokal liste kan stille til valg hvert fjerde år, og slik bli representant i kommunestyret. Kommunestyret skal fatte vedtak om blant annet årsbudsjett, kommuneplan og kommunale skatter og avgifter. Formannskapet må, dersom kommunen har valgt formannskapsmodellen som styringsmodell, bestå av minimum fem personer fra kommunestyret. Formannskapet har langt flere møter enn kommunestyret, og står slik for mye av den løpende saksbehandlingen i kommunen. Partienes styrke i kommunestyret utgjør sammensetningen av formannskapet, og ettersom partiene setter sentrale politikere her, vil ofte formannskapets innstillinger bli fulgt i kommunestyret ved godkjenning av vedtakene. Dermed er det ofte også i formannskapet hoveddebattene har foregått. Tidligere var det kun kommunestyremøtene som var åpne for tilskuere og presse, men nå er også formannskapsmøtene åpne for publikum. En nokså lav (og synkende) valgdeltakelse har fått

³⁹ Cook, 1998: 87.

⁴⁰ Offerdal, 1992.

mange til å bekymre seg for det lokale selvstyret. Faktorer som forholdet til staten og andre eksterne aktører, blir sagt å kunne redusere det kommunale selvstyret, men Rønning (2001) setter også fokus på en annen viktig faktor: *"Hvis ikke innbyggerne i rimelig grad får gitt uttrykk for sine synspunkter, og har innflytelse på de beslutninger som tas i kommunale organer, blir det heller ikke meningsfylt å snakke om "sjølstyre" "*⁴¹. Larsen og Offerdal (1994) viser til at man i alle de nordiske landene de siste tiårene har vært opptatte av å styrke kommunestyrets og de folkevalgtes rolle. Et hovedanliggende har vært spørsmålet om hvordan man skulle få gjenreist den politiske debatten i kommunene, og hvordan kommunestyret kunne revitaliseres som det viktigste organet for politikkutforming og bryning av synspunkt. Det har blant annet blitt rapportert at flere medlemmer av kommunestyret opplever sin deltakelse som marginal, og lite meningsfull i situasjoner der avgjørelser allerede er blitt tatt på langt tidligere stadier, og med de fleste argumenter allerede lagt på bordet. Et viktig grunnlag for politikken er at det ikke finnes teknisk korrekte svar på politiske spørsmål, men at politikken er basert på lekskjønn og vurderinger: *"For at lekskjønnet skal farge politikken, må folk flest delta som aktive borgere både som velgere og som folkevalgte representanter for kommunens innbyggere"*⁴². Det sterke innslaget av folkelig deltakelse, er ifølge Larsen og Offerdal (1994) viktig å ta vare på i de nordiske lokalstyrene.

De ulike teoretiske bidragene som er skissert i dette kapitlet vil knyttes sammen med empirien i kapittel 6; analysekapitlet. Dette kapitlet vil være disponert ut ifra Olsens (1987) inndeling av ulike faser i en beslutningsprosess. Han skiller mellom fem faser i en beslutningsprosess: Initiativfasen, utredningsfasen, beslutningsfasen, iverksettingsfasen og tilbakeføringsfasen. Denne inndelingen har bakgrunn i nødvendigheten av å vie mer oppmerksomhet til det som går foran beslutningsfasen (at problem kommer på det offentlige dagsorden, hvordan handlingsalternativ og deres konsekvenser kartlegges), og til det som skjer etter at vedtak er fattet (iverksettelse av vedtakene, tilbakeføring av informasjon). Her mener han ulike faktorer kan ha innflytelse på forskjellige måter i de ulike fasene. Han argumenterer for at fokus kun på beslutningsfasen bare er rimelig dersom alle de andre fasene er uproblematisk, og at det blir viktig å forstå det innflytelsespotensiale som er knyttet til hver av fasene⁴³. Denne oppgavens empiriske og teoretiske materiale vil sees i sammenheng med hverandre i avsnittene om hver av disse fasene av den lokalpolitiske beslutningsprosessen. Det må

⁴¹ Rønning, 2001: 291.

⁴² Larsen og Offerdal, 1994: 115.

⁴³ Olsen, 1987.

forøvrig understrekes at det i denne oppdelingen av en beslutningsprosess ikke ligger en antakelse om at beslutningene vanligvis tar form av en slik velordnet sekvens.

3.0 Om boplikt på helårsboliger og saken i Tvedestrand

Dette kapitlet vil framstille relevant bakgrunnsinformasjon om oppgavens tema. Det vil bli presentert fakta om Tvedestrand kommune og redegjort for regelverket omkring boplikt på helårsboliger, samt sakens gang fram mot vedtaket i den lokalpolitiske prosessen i Tvedestrand.

3.1 Om Tvedestrand kommune⁴⁴

Tvedestrand kommune ligger i Aust-Agder fylke og grenser til Arendal i vest og Risør i øst. Per 01.01.2006 var det registrert 5838 innbyggere i kommunen, hvor i underkant av 70 % bor spredtbygd – resten tettbygd. Kommunearealet er på 216,6 km² med 214 km lang kyststripe. Det er ca. 2500 helårsboliger i kommunen og ca. 2000 fritidseiendommer. Kommunen er største arbeidsgiver, ellers er det variert med mange mindre bedrifter innen industri og handel. Ca. 46 % av arbeidsstyrken har arbeidsplassen utenfor kommunen⁴⁵. Tvedestrand kommune ble i 1960 slått sammen med Holt og Dypvåg herredskommuner som sammen ble hetende Tvedestrand kommune. Hva som preger de ulike stedene i kommunen, kan bidra til å gi et nyttig bilde av kommunen. Nedenfor vil de ulike områdene i kommunen redegjøres for, under inndelingen i de tidligere kommunegrensene. Deretter vil det redegjøres for kommunens politiske og administrative organisering.

3.1.1 Tidligere Tvedestrand kommune

Tidligere Tvedestrand kommune utgjorde sentrum av dagens kommune, og lenger tilbake i tid var dette området kun et strandsted hvor bønder fra Holt hadde sine båt plasser. I 1645 benevnes strandstedet i et manntall for første gang som Tvedestrand. I 1836 ble Tvedestrand ”ladested med kjøbstadsrettigheter”, og da bodde det ca. 400 mennesker der. Det tidligere bortgjemte strandstedet fikk etterhvert en livlig handel med utlandet – i første rekke med Danmark, Nederland og Østersjøstatene. Senere fulgte skipsbygging og skipsfarten som

⁴⁴ Se vedlagt kart.

⁴⁵ Tvedestrand kommune: <http://www.tvedestrand.kommune.no/>, Tall om Tvedestrand kommune: http://www.ssb.no/kommuner/hoyre_side.cgi?region=914

skulle skape den økonomiske ryggraden for det senere Tvedestrand. Det lille sentrum har naturlig blitt handelsstedet for områdene rundt, og den viktigste næringsvei til gamle Tvedestrand kommune var derfor handel. Bøndene holdt til i Holt og fiskerne og sjøfolk i Dypvåg. I 1954 bodde det 1000 personer i Tvedestrand. Byen kan deles inn i følgende bydeler; Østerkleiv, den eldste delen, Bakkeskåt ved havna, Vesterkleiv med Høyheia og Strandhagen. I tillegg har en nyere byggefelt (fra de siste 30-40 årene) på toppene rundt sentrum, som ligger i gamle Tvedestrand kommune eller tett inntil. Ellers kan man si at byen er delt i to deler: nedre og øvre bydel⁴⁶. I dag kjennetegnes særlig nedre bydel av gammel trehusbebyggelse som mange mener har blitt stående og forfalle i mange år. Noen har derfor i bopliktdebatten antydnet at området burde få fritak for konsesjonsplikten slik at ressurssterke personer kunne kommet til og rustet opp bygningene. I Østerkleiv er det riktignok hevdet at innføringen av boplikten i sin tid førte til reinvestering i området i form av oppussing og ny optimisme.

I kommuneplanen (1997-2009)⁴⁷ hevdes det at areal alltid vil være en knapphetsressurs i Tvedestrands bykjerne. Byen ble anlagt med havna og ikke baklandet, som basis. Med utviklingen i retningen av mer bruk av bil enn båt og med et større arealbehov, er områdene på Bergsmyr og fra Tjenna mot Tangen blitt en minst like viktig del av bysenteret som brygga, nedre bydel, var tidligere. Når det gjelder bomønster er det et særtrekk ved dagens Tvedestrand kommune at områdene rundt sentrum har hatt en mye sterkere befolkningsvekst enn selve sentrum. Dette må ifølge kommuneplanen løses ved økt boligbygging, og det nevnes at selv om det er regulert inn et nytt boligfelt på Østerå må videre boligbygging skje ved fortetning av eksisterende bebyggelse. Sentrum har to offentlige badeplasser, Tjenna og Bertnes, og det nevnes at det bør anlegges badestrand også ved Skuggevik. Ellers utgjør skogområder øst for sentrum fine rekreasjonsområder som bidrar til at Tvedestrand sentrum anses som et attraktivt boområde.

3.1.2 Tidligere Holt kommune

Tidligere Holt kommune kan deles inn i områder som Laget, Songe, Tveite/Angelstad, Fiane, Nesgrenda, Holt/Godderstad, Skuggevik og Østerå. Det er en bygd med gammel tradisjon og

⁴⁶ Fiskaa og Myckland, 1995.

⁴⁷ Kommuneplan for Tvedestrand 1997-2009, 24.03.1998.

kultur, og Holt har vært det kirkelige sentrum for nærliggende distrikter så langt tilbake som kristningstida omkring år 1100. Flere av elvene i gamle Holt kommune, deriblant Storelva, har dannet grunnlag for industrien i bygda. I eldre tid, da vannet var eneste drivkraft, hadde alle gårder som var i besittelse av en brukelig foss, både sag og kvern. Det har altså vært mye industri knyttet til elva, som møller, sagbruk og tresliperi på Fosstveit og tresliperi samt trevarefabrikk med sagbruk på Songe – men distriktets eldste og best kjente bedrift er Nes Jernverk. Jernverket ble drevet i ca 300 år, og ble jernverksmuseum kort tid etter at driften opphørte på grunn av flom i 1959. Nes Jernverk er idag det best bevarte av de gamle norske jernverkene. Jordbruk og skogbruk har vært hovednæringsvei i bygda, og i 1847 fikk bygda en landbruksskole på Nes Verk. Av tettstedene i Tvedestrand kommune er det kun Holt og Nes Verk som ligger et godt stykke unna kysten. Tidligere Holt kommune grenset riktignok til sjøen på tre steder – øst for Dypvåg, ved Tvedestrand og vest for Flosta. I treskutetida var det også her skipsbygging og skipsrederi⁴⁸.

I kommuneplanen (1997-2009)⁴⁹ blir det vist til at Nesgrenda/Nes Verk og områdene langs E-18 fra Arendals grense og til Rømyr representerer viktig kulturlandskap kommunen anser som viktig å bevare. Landskapene karakteriseres som industristed og landbruksområde. Nesgrenda/Nes Verk er ifølge kommuneplanen et levende lokalsamfunn hvor det bør tilrettelegges for fortsatt vekst og utvikling, og Golfparken og Nes Jernverksmuseum blir ansett som viktige motorer for denne utviklingen. Det blir også nevnt at landbruksområdet langs E-18 er kommunens viktigste landbruksområde sammen med Tveite/Lunde. I kommuneplanen blir det lagt fram forslag på flere framtidige byggefelt i området. Angelstad blir også trukket fram som et viktig landbruksområde som bør ivaretas, men her åpnes også for mulig konsentrert utbygging av fritidsboliger på halvøya som grenser til Lundevann, Songevann og Nævestadfjorden. Songe er et annet sted som er forholdsvis lite, men blir sagt å representere et av flere gode, levedyktige lokalsamfunn i Tvedestrand kommune. Det er lite landbruksarealer her, men noe industri og reiselivsbedrifter. Det blir sagt at en viss utbygging av boliger er nødvendig for å opprettholde bredden i alderssammensetningen og vitaliteten i lokalsamfunnet. Songevann blir mye benyttet til båtliv, bading og fiske. Laget er et landbruksområde med mye skogareal. Bosettingen er liten, og det blir i kommuneplanen uttrykt ønske om å opprettholde befolkningstettheten i de ulike aldersgruppene. Det blir også sagt at strandsonen langs Nævestadfjorden og dens utløp må beskyttes ved eventuell

⁴⁸ Fiskaa og Myckland, 1995.

⁴⁹ Kommuneplan for Tvedestrand 1997-2009, 24.03.1998.

tilrettelegging av hyttefelt eller lignende. Boligområdene i tidligere Holt kommune blir altså karakterisert som ”innlandet” i Tvedestrand kommune, og er ikke utsatt for stort press angående utbygging av fritidsboliger. Likevel vil det, til tross for liten kystlinje, også finnes attraktive eiendommer som vil kunne friste for fritidsbruk i dette området.

3.1.3 Tidligere Dypvåg kommune

Tidligere Dypvåg kommune grenset til Holt ved Oksefjorden innenfor Grønland og gikk videre mot nordøst gjennom skog og over heier og vann til Gulsbergvannet nordøst for Gjeving. Dette inkluderer steder som Gjeving, Dypvåg, Krokvåg, Eidbo/Sagesund, Lyngør, Sandøya, og Borøya. Utenfor Dypvåg går skipsleia, Sørlandets store sjøvei fra de eldste tider. Til sammenligning med gamle Tvedestrand, bodde det 3361 personer i Dypvåg i 1891. Mye av dette skyldtes utviklingen av skipsfarten, men folketallet sank noe på slutten av 1800-tallet da dampskipene etterhvert fortrenget seilskutene og virksomheten ble omlagt. Det milde kystklimaet har gjort at jordbruket i Dypvåg tidligere har vært en viktig næringsvei, men gårdene har vært nokså små mye på grunn av det kupert terrenget som hindrer utvidelse. I seilskutetida hadde gjerne sjøfolkene en gårdpart som familien måtte ta seg av når de var til sjøs. Det var lenge vanlig at Lyngørfolk kjøpte jord ”rett over fjorden”, på Gjeving, ettersom det ikke var nok jord i Lyngør. I tillegg til jordbruk og fiske (fiskeriene har sammenlignet med skipsfarten spilt mindre rolle i Dypvåg) har skogen blitt utnyttet i alle år, og skogbruket ga viktige inntekter til gårdene i Dypvåg⁵⁰. I dagens Dypvåg er det i forhold til arealbruk fritidsboliger som utgjør et byggepress. I kommuneplanen av 1993 ble det lagt ut 4 områder for fritidsboliger. Det er mange boliger i Dypvåg, og enda flere fritidsboliger – og mange steder ligger disse blandet. Det blir sagt at det er liten tvil om at områdene innen Dypvåg, for eksempel Krokvåg, Sagesund og Normannvik, representerer attraktive boområder, og boligutbygging bør av ulike hensyn skje her. Bolig- og hyttebygging sett i forhold til allmennhetens friluftslivinteresser blir sett på som hovedproblemstillingen i forbindelse med arealbruk i Dypvåg. Bygging av fritidsboliger utover de eksisterende eller planlagte feltene for dette, er i følge kommuneplanen (1997-2009) ikke ønskelig. En meget stor del av strandsonen så vel på landsida som på øyene er enten privatisert gjennom hyttebygging eller

⁵⁰ Fiskaa og Myckland, 1995.

er bratte og utilgjengelige områder. De resterende områder bør i følge kommuneplanen sikres for allmennhetens interesse⁵¹.

Gjeving var området for industri i tidligere Dypvåg kommune; her har vært sagbruk, uldvarefabrikk, fabrikk for klesklemmer, tresliperi og båtbyggeri⁵². I kommuneplanen (1997-2009) blir det likevel hevdet at videre satsing på dette hverken er realistisk eller et mål for Tvedestrand kommune. I nyere tid er det satset mer på boligbygging og reiseliv – og det blir understreket at Gjeving bør utvikles som et godt boområde. Risøya med Risøy Folkehøyskole ligger også her, og dette området er regulert fra å være næring til bolig/næring. Skolen har planer om å utvikle skolens område til camping/leirplass, og dette støtter kommuneplanen opp om. Gjeving er ellers et attraktivt sjønært område med både eksisterende og planlagte badeplasser/friområder som søkes sikret gjennom framtidig arealforvaltning.

Lyngør, Sandøya og Borøya utgjør sammen med verneplanen i sentrum (med unntak av Nyvei) de områdene av dagens kommune som ut ifra vedtaket i kommunestyret i mai 2005 beholdt boplikten. Lyngør er en øygruppe der de fire øyene Odden, Holmen, Steinsøya og Lyngørsida har fast bosetting. I kommuneplanen blir øya karakterisert som et levende lokalsamfunn, som med sine spesielle kvaliteter er en av kommunens viktigste ressurser både som kulturarv og som kilde til markedsføring av kommunen. I 1991 ble Lyngør utnevnt til Europas best bevarte tettsted, og det er registrert en økende interesse for stedet etter dette. I kommuneplanen støttes en bevaring av dette, og det er regulert inn et nytt område for boligutbygging. Flere har uttrykt interesse for å bosette seg på Lyngør, men tomtemangel og høye priser på de få husene som blir lagt ut for salg har gjort dette vanskelig. Det er ifølge kommuneplanen ikke ønskelig med bygging av fritidsboliger på Lyngør. Resten av øyområdene som inngår i Lyngørkretsen er svært attraktive utfartsområder for lokalbefolkning, hytteeiere og båtturister. Store områder er her sikret for allmennheten gjennom statlig erverv av alltidvarende bruksretter. Utenom disse arealene er det områder som er relativt tett bebygde med fritidsboliger. I kommuneplanen blir også Askerøya nevnt. Her blir det sagt at øya har to fastboende, og at det ikke er aktuelt for kommunen å tilrettelegge for ytterligere fast bosetting her. Denne øya er per idag også unntatt for boplikten, og bopliktreglene har før vedtaket vært håndhevet svært lempelig på denne øya samt Gjessøya.

⁵¹ Kommuneplan for Tvedestrand 1997-2009, 24.03.1998.

⁵² Fiskaa og Myckland, 1995.

Sandøya har et levende lokalsamfunn som siden slutten av 70-tallet har hatt en svært positiv befolkningsutvikling. Fra å være truet av avfolking og skolenedlegging, har det vært vekst i folketallet og et brukbart elevgrunnlag for skolen. Øya har ca 230 fastboende (per 2001). Tall fra 1996 viser at det er 90 bolighus på øya, 138 fritidsboliger og 79 tidligere helårsboliger⁵³. Det blir i kommuneplanen uttrykt ønske om å tilrettelegge for økt boligbygging her, og samtidig gjennomføre grundig kontroll om at kjøp av eiendommer skjer i henhold til konsesjonsforskriftene. Det blir sagt at det er vanskelig å finne områder på Sandøya som er egnet for bygging av fritidsboliger, men hvis det lar seg gjøre kan det være forsvarlig å legge ut et nytt hyttefelt. Bygging av fritidsboliger utover dette bør imidlertid ikke forekomme. Det blir også nevnt områder som er av offentlig interesse som utfartsområder/badeplasser, som må beskyttes mot arealdisponering som reduserer arealenes rekreasjonsmessige verdi⁵⁴.

Når det gjelder Borøya har det vært en del diskusjon omkring at også denne ble inkludert i områdene der boplikten skulle beholdes, i og med at broforbindelsen med fastlandet gjør at en ikke kan snakke om noe øysamfunn i samme forstand som med Sandøya og Lyngør. Øya blir hevdet å representere attraktive boområder, og ifølge kommuneplanen bør økt boligbygging skje i allerede eksisterende grender på øya⁵⁵. Hagefjord Brygge på utsida av Borøya er anløpsted for lokalbåtene mellom Borøya og Sandøya.⁵⁶

Dagens Tvedestrand kommune er, ettersom sentrum er såpass lite og med få byggetomter, kjennetegnet av et svært desentralisert bosettingsmønster. I kommuneplanen (1997-2009) blir det her sagt følgende:

Tvedestrand kommune har 2/3 av sin befolkning boende i kretsene utenom sentrum. Skal det være mulig å oppnå vekst og utvikling i kommunen framover må derfor kretsene være med i tillegg til sentrum. Kommunen har ikke råd til annet enn fortsatt å ta hele kommunen i bruk. Det er også slik at flyttemønsteret i Tvedestrand ikke går mellom sentrum og kretsene, men mellom de ulike deler av kommunen og andre kommuner. Lokal tilhørighet er et viktig kriterium for bosetting, og dette må kommunen ta utgangspunkt i for å få til den befolkningsvekst som må til for å ha en positiv utvikling av levekårene⁵⁷.

⁵³ Sandøy Vel: <http://sandoya.no/>

⁵⁴ Kommuneplan for Tvedestrand 1997-2009, 24.03.1998.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Borøyas nettsider: <http://www.boroy.com/>

⁵⁷ Kommuneplan for Tvedestrand 1997-2009, 24.03.1998: 79.

3.1.4 Kommunens politiske og administrative organisasjonsstruktur

Denne oppgavens omfang gir ikke anledning til å utdype kommunens organisasjonsstruktur og -kultur. Noe informasjon om kommunen som ligger forholdsvis lett tilgjengelig kan riktignok opplyses om i den hensikt å bidra til mer innsikt om hele beslutningsprosessen. Den politiske styringsmodellen er i Tvedestrand organisert ut fra formannskapsprinsippet. Det er 7 representanter i formannskapet som konstitueres ut fra forholdstallvalg. Formannskapet har noe avgjørelsesmyndighet, men denne er svært begrenset. I tillegg til formannskap og kommunestyre har kommunen også andre politiske utvalg eller komiteer med ansvar for egne saksområder. Dette er komité for kultur, miljø og næring, komité for oppvekst, komité for omsorg, landbruks- og innlandsfiskenemd, plan og byggekomiteen. I tillegg er det flere klagenemder i kommunen av ulik art, et eldreråd, råd for funksjonshemmede samt ungdomsråd. De politiske partiene i Tvedestrand kommune er Kristelig folkeparti (KrF), Tvedestrand Tverrpolitiske Liste (TTL), Venstre (V), Arbeiderpartiet (Ap), Sosialistisk Venstreparti (SV), Høyre (H), Fremskrittspartiet (FrP) og Senterpartiet (Sp). Venstre var det eneste partiet som ikke fikk noen representanter i kommunestyret etter valget i 2003. Etter valget i 2003 fikk TTL ordførerposten og H varaordføreren.

I den administrative organiseringen i kommunen er det 9 enheter som rapporterer direkte til rådmannen. Ansvar for de ulike enhetene ligger hos helse- og omsorgssjefen, oppvekstsjefen, sosialsjefen, VAR-sjefen, kultur- og miljøsjefen, plan- og bygningssjefen, økonomisjefen, personalsjefen og næringssjefen. I tillegg er det et lederforum bestående av rådmann og lederne for de 8 avdelingene (næringssjefen er ikke med her). Rådmannen har fullmakt til å omdisponere ressurser, overskride driftsutgifter, ansette personell (utenom lederne i lederforumet som ansettes av kommunens administrasjonsutvalg), foreta interne lønnsforhandlinger og interne omorganiseringer. Han har derimot ikke fullmakt til å overføre overskudd eller dekke inn underskudd. Kommunens tjenester er ikke desentraliserte ved at enkelte tjenester administrativt er lagt ut i flere distrikt. Når det gjelder organisatoriske endringer er det ikke skjedd endringer for eksempel i form av parlamentarisme, områdeutvalg eller annen administrativ organisering, men i 2003 ble utvalg- og komitéstrukturen noe endret ved at komiteen for oppvekst og omsorg ble splittet til to komiteer. Innen tjenesteproduksjon er det kommunen selv som står for det meste. Det er innledet samarbeid med andre kommuner kun når det gjelder renovasjon og brann, og det er ellers liten grad av privatisering. Av andre

styringsmekanismer av nyere art har administrasjonen heller ikke omfattende bruk av mål- og resultatstyring eller markeds- og konkurransemekanismer⁵⁸.

3.2 Nullkonsesjon/boplikt på helårsboliger

Boplikten det i denne oppgaven vil være fokus på gjelder den ”nullkonsesjon” som 74 av landets kommuner har innført for hele eller deler av kommunen per 2006. Bakgrunnen for at særlig mange av landets kystkommuner fikk adgang til å innføre boplikt på helårsboliger, var nettopp den store etterspørselen etter fritidsboliger i disse kommunene. Prisen i eiendomsmarkedet ble presset opp, og for å hindre at prisen på helårsboliger skulle stige så mye at vanlige folk ikke skulle ha råd til å kjøpe for å bosette seg i kommunen, samt at boliger ment til helårsbosetning skulle stå tomme store deler av året, fikk altså kommunene adgang til å vedta boplikt på helårsboliger. De fleste av disse kommunene er avhengig av inntekter fra turisme deler av året, og flere problemer følger ved det at enkelte kommuner kommer i faresonen for økt fraflytting til fordel for økt antall feriehus. Disse kommunene har derfor opprinnelig innført boplikt ut fra tankegangen om at ordningen er et nødvendig reguleringstiltak. Senere har også flere innlandskommuner innført boplikt på helårsboliger med sikte på å styrke bosettingen. Tilhengerne av boplikt mener blant annet at de må få kunne regulere boligmarkedet på denne måten for å kunne beholde levedyktige lokalsamfunn, unngå skyhøye boligpriser ettersom fritidseiendomsmarkedet er under stort press, og bevare lokalsamfunnets rett til selvstyre og kontroll over eget arealbruk. Med økende grad av tomme bolighus store deler av året, blir det vanskeligere å opprettholde et levedyktig lokalsamfunn med et godt servicetilbud til de fastboende, samt at kommunen taper inntekter og ressurser. Det er i de minste kommunene dette problemet er størst, der fraflytting og mangel på arbeidsplasser er et problem. Motstanderne av boplikten argumenterer derimot blant annet med at boplikten hindrer privat eiendomsrett ved at retten til å selge en eiendom til markedspris forsvinner, at ordningen medfører bruk av for store offentlige ressurser og at det uansett eksisterer for store hull i lovverket til at det kan fungere skikkelig. Argumentet om at ordningen uansett må anses som tapt ettersom Norge via EØS-avtalen er forpliktet til å forholde seg til ett av EUs grunnprinsipper; fri flyt av kapital, blir også brukt⁵⁹. I tillegg blir

⁵⁸ Kommunal organisasjonsdatabase 2004: <http://krd.vestforsk.no/default.aspx?hovedkategori=min#Modell> samt Tvedestrand kommune: www.tvedestrand.kommune.no

⁵⁹ En sak i EU-domstolen angående boplikten i østerriksk landbruk ble vedtatt å være i strid med EUs bestemmelser om fri bevegelse av kapital i unionen. Siden da har denne saken vakt debatt også her i landet

det vist til at kommunen bør bruke andre måter å få folk til å bosette seg i kommunen enn ”ved tvang”. Debatten om boplikt er tidvis stor både på lokalt og nasjonalt nivå, det er vanskelig å isolere forskriftens virkning fra andre variabler i samfunnet forøvrig, og det kan derfor neppe hevdes å eksistere et fasitsvar på om ordningen faktisk fungerer.

3.2.1 Lovverket omkring boplikten

Det juridiske grunnlaget for boplikt finnes i konsesjonslovgivningen, som i vid mening omfatter alle lovbestemmelser og forskrifter som handler om konsesjon. I vanlig språkbruk er konsesjonslovgivningen begrenset til en lovgivning som gjelder erverv og utnyttning av fast eiendom, vassdrag, naturforekomster og liknende. Den første lovgivningen på dette området skjedde på slutten av 1800-tallet da det gjaldt å verne mot utenlandsk kapital som truet med å kjøpe opp og industrialisere naturressurser som vannfall, mineraler og skog. Etter hvert ble konsesjonslovgivningen viktig for kommunene som slik kunne hindre at utenbygdsboende overtok jord- og skogbrukseiendommer, og boplikten følger opp denne tradisjonen⁶⁰.

I Norge er det som hovedregel et forbud mot å erverve landbrukseiendom eller annen fast eiendom uten godkjenning fra staten (konsesjon). Det er flere unntak fra dette, og ett av dem gjelder bebygde eiendom. Men kommunene har anledning til å vedta konsesjonsplikt for helårsboliger. Det er imidlertid anledning til å erverve helårsboliger uten konsesjon når man erklærer at den skal benyttes som helårsbolig. Følges ikke dette opp, inntre konsesjonsplikt. Konsesjonsplikten gjelder ikke ved arv eller annen overføring til nære slektninger⁶¹.

I Norge har vi to typer boplikt:

- Boplikt for landbrukseiendommer er hjemlet i konsesjonsloven av 31. mai 1974 (som ble fornyet ved lov 28. november 2003 nr. 98 Om konsesjon ved erverv av fast eiendom), og odelsloven av 28. juni 1974. Den gjelder for hele landet, og ved ervervelse av en landbrukseiendom plikter en personlig å bosette seg på eiendommen og bo der i 5 år. Ved odelsløsning er boplikten 10 år. Det er også driveplikt på

med hensyn til konsekvensene for norsk landbrukspolitik og norske bopliktbestemmelser. Foreløpig har imidlertid denne saken (Ospelt-saken) ikke fått konsekvenser for norsk boplikt.

⁶⁰ Aanesland og Holm, 2002.

⁶¹ Konsesjonsloven: <http://odin.dep.no/lmd/norsk/dok/regelverk/lover/020041-200375/dok-bn.html>. Mer om slektskapsparagrafen og de nylige endringene i denne, følger på side 39.

landbrukseiendommen, men dette løses eller unngås ofte ved utleie av landbruksarealene.

- Boplikt for boligeiendommer var opprinnelig hjemlet i § 5 tredje ledd i konsesjonsloven av 31. mai 1974. Denne ble fornyet ved lov 28. november 2003 nr. 98 Om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven), og er her hjemlet i §7. Dette er en vedvarende og upersonlig boplikt, men det er opp til den enkelte kommune om det skal innføres slik boplikt eller ikke. Dette kalles *nullkonsesjon* ettersom kommunen krever konsesjon på eiendommer helt ned til null dekar. Ved at boplikten er upersonlig, kan boligen være bebodd av eier eller av andre. Boligen er bebodd ved at noen er knyttet til den ifølge Folkeregisteret.

Fjeldvik (2004) skriver i en rapport om kommunenes kontroll av boplikt for boligeiendommer, at så lenge kommunene vet at noen er registrert å være boende på eiendommen ifølge Folkeregisteret, foretas det vanligvis ikke kontroll utover dette. Er vedkommende ikke registrert i Folkeregisteret som bosatt på eiendommen, må det legges fram en plan som viser hvordan boplikten kan oppfylles. Dette innebærer blant annet at eiendommen kan leies ut til andre, eller at det legges fram en plan om hvordan personen har tenkt å bo på eiendommen i mer enn 50 % av årets døgn⁶².

For å bli registrert i Folkeregisteret legges det vekt på flere forhold. Om oppholdet er over 6 måneder, skal vedkommende regnes som bosatt på eiendommen. For pendling gjelder spesielle regler, og det legges vekt på familieforhold. Fra og med fylte 22 år regnes en person som selvstendig i forhold til hvor vedkommende er bosatt. Studenter, vernepliktige, stortingsrepresentanter og andre kan innfri boplikten ved å være registrert i Folkeregisteret i den kommunen eiendommen er, selv om de oppholder seg i en annen kommune.

Ved ervervelse av helårsbolig i kommuner med boplikt må eieren skrive under en egenerklæring om konsesjonsfrihet, som i praksis er en erklæring om at eieren har tenkt å bosette seg der ut fra bestemmelsene i boplikten. Konsesjonsfrihet er omtalt i konsesjonsloven av 2003 § 4 første ledd nr. 4, der det fastslås at enhver kan konsesjonsfritt erverve bebyggd

⁶² Konsesjonsloven: <http://odin.dep.no/lmd/norsk/dok/regelverk/lover/020041-200375/dok-bn.html>

eiendom hvor som helst av en hvilken som helst art (enebolig, leiegård, fritidshus, industribygg og så videre). Unntaket her er riktignok at det gjelder kun for tomter av en viss størrelse. I opprinnelig lov av 1974 gjaldt konsesjonsfriheten for tomter ikke større enn 5 dekar. Lovendringen per 01.09.2001 hevet denne grensen til 20 dekar, og ved fornyingen av konsesjonsloven av 28.11.2003 ble denne grensen hevet til tomter som ikke er større enn 100 dekar der ikke mer enn 20 dekar av arealet er fulldyrket. Om eiendommen tidligere er blitt brukt som bolig, kan kommunene også begrense konsesjonsfriheten ved å kreve boplikt etter konsesjonslovens § 7 første ledd. Slik må det søkes om konsesjon om eiendommen ikke blir benyttet som helårsbolig. Har eiendommen derimot ikke blitt brukt som helårsbolig, kan ikke kommunen kreve boplikt, og det kan bygges hus som kan nyttes og selges som fritidsbolig. En annen endring fra 2003-loven gir imidlertid kommunene en mulighet for å søke departementet om å få innføre en forskrift om konsesjon også for tomt med hus under oppføring og tomt med hus som enda ikke er tatt i bruk som helårsbolig, dersom eiendommen er regulert til boligeiendom (jf konsesjonsloven § 7, punkt 2). For tomt som ikke er bebyggt trengs det fremdeles ikke konsesjon⁶³.

En av de viktigste endringene som følger av den nye konsesjonsloven, er innskjerpelsen i slektskapsparagrafen. Denne paragrafen (§ 5) i konsesjonsloven gir barn og andre nære slektninger anledning til å overta en helårsbolig og nytte den som fritidsbolig. Tidligere kunne en person i praksis kjøpe en eiendom med boplikt, for så å overføre den til for eksempel sin sønn kort tid etter ved å betale en omsetningskostnad til staten, slik at det ble mulig å benytte eiendommen som fritidsbolig. Men fra 1. januar 2004 har man innført krav om at eieren må ha hatt hjemmel til eiendommen de siste 5 årene for at dennes slektninger skal kunne overta konsesjonsfritt. Slik beholder man paragrafens bakenforliggende hensyn om å ha muligheten til å beholde en eiendom innen slektens eie, samt at man unngår at et familiemedlem brukes som mellomledd ved kjøp av eiendom for slik å overdra eiendommen konsesjonsfritt til slektninger.

3.2.2 Aanesland-rapporten

Professor ved Universitet for miljø- og biovitenskap (tidligere kjent som Norges Landbrukshøgskole), Normann Aanesland, og forskeren Olaf Holm har skrevet en

⁶³ Fjeldvik, 2004.

forskningsrapport som det er blitt referert til i debatten i Tvedestrand. Undersøkelsen er en av få som omhandler spørsmål vedrørende boplikt. Det er med andre ord gjort lite forskning på området. Av andre bidrag som omhandler boplikt på helårsboliger, er det stort sett master- og hovedfagsoppgaver, for eksempel Fjeldviks mastergradsoppgave om kontroll av boplikt. Aanesland og Holm (2002) uttrykker svært kritiske holdninger til hele bopliktordningen, da de stiller seg spørsmålet om de positive virkningene av boplikten overgår de negative konsekvensene. Utgangspunktet for rapporten var å undersøke om kommuner med boplikt oppnår hovedhensikten med forskriften. Dette mener de er å hindre at helårsboliger blir fritidsboliger, øke den årlige botiden i helårsboligene, og sikre positiv utvikling på innbyggertallet i kommuner med nedgang i folketallet. I tillegg ønsket de å drøfte forhold som utilsiktede virkninger som oppstår fordi boligeierne har egne interesser som de ønsker å tilfredsstille, tap av retten som oppstår ved boplikt til å kunne selge boligene som fritidsboliger, samt de administrasjonskostnadene som ordningen med boplikt påfører kommunene.

Resultatet av undersøkelsen samsvarer med de ønskede virkningene av boplikt ved at færre helårsboliger gikk over til å være fritidsboliger, det ble flere døgnbotid i helårsboligene og flere innbyggere i kommuner med nedgang i folketallet. Men samtidig hevder forfatterne at boplikt også fører med seg to forskjellige tap for samfunnet: Et effektivitetstap som skyldes at prisene på boligene blir feil ved boplikt, samt de administrasjonskostnadene som boplikt fører til. Aanesland og Holm (2002) mener at boplikt er et eksempel på at selv om de politiske ønskene er gode, er det vanskelig å forbedre den "virkelige verden", hvor det er innbyggerne med egne interesser som tar de endelige beslutningene. De sier blant annet at: "*Politisk regulering som reduserer menneskenes valgfrihet, fører ikke alltid til økt velferd for de mange. Boplikt kan være et eksempel som bekrefter at den samlede velferden i samfunnet blir mindre*"⁶⁴. Videre sier de at de ønskede resultatene kommunen oppnår med boplikt samlet sett er svært små.

I sitt avslutningskapittel konkluderer de med at de utilsiktede virkningene ved boplikt er av betydelig omfang, og nevner en rekke negative sider som at: Den prosentvise andelen av boliger som blir overført fra å ha status som helårsboliger og våningshus til fritidsboliger er større i kommuner med boplikt enn i kommuner uten; at boplikt i den enkelte kommune i liten

⁶⁴ Aanesland og Holm, 2002: 84.

grad påvirker gjennomsnittsprisene på helårsboliger og fritidsboliger som omsettes i markedet (det er heller andre forhold av større betydning); boplikten fører til at flere boliger blir dårligere vedlikeholdt ettersom en familie gjerne beholder boligen framfor å selge den til relativt lav pris (eller også at lavere pris fører til at eierne investerer mindre i boligen enn de ellers ville gjort); boplikten ikke har noen positiv virkning for å øke innbyggertallet i en kommune; ved boplikt taper eierne av helårsboliger retten til å kunne selge boliger som fritidsboliger⁶⁵; boplikt krever et kontrollapparat det offentlige ikke har; og tilslutt at boplikten i praksis ikke er så vanskelig å unngå.

Når det gjelder det at forfatterne mener boplikten ikke er vanskelig å unngå, nevner de at slektskapsparagrafen er en måte, men også for eksempel ved å kjøpe en ubebygdt tomt som ikke trenger konsesjon, "leie en sørlending" eller la boligen forfalle slik at det er en mulighet til å få statusen endret til fritidsbolig. Innstrammingen av slektskapsparagrafen er riktignok skjedd etter at rapporten ble skrevet. Aanesland og Holm (2002) mener konsesjonsloven på mange måter er blitt et lappverk, med konsesjon og unntak for konsesjon og med adgang til å begrense unntaket. Plan- og bygningsloven regulerer hva arealene skal brukes til; bygningsområder, landbruksområder og så videre. Til sammen blir disse to lovene et komplisert regelverk som kommunene har å forholde seg til når det gjelder bygging av helårsboliger og fritidsboliger. Forfatterne konkluderer med at de positive konsekvensene av boplikt ikke overgår de negative.

Argumentene til Aanesland og Holm er grunnlagt gjennom en økonomisk analyse av statistisk materiale. Dette materialet er delvis hentet inn gjennom en spørreundersøkelse forfatterne har foretatt blant huseiere samt delvis hentet fra offisielle statistikker. En kan merke seg at rapporten har blitt møtt med en del kritikk, blant annet i *Nationen* der bruken av statistikken kritiseres, og det hevdes at bombastiske konklusjoner blir tatt på et relativt dårlig empirisk grunnlag: *"I denne sammenhengen er det interessante at Aanesland og Holm bruker særdeles dårlig empiri for å argumentere for en normativ påstand. Dette er å blande politikk og forskning på en måte som ikke synes spesielt fruktbar"*⁶⁶. Også blant politikerne i Tvedestrand varierer det hvor mye tillit som blir lagt til denne rapporten, og flere har åpenlyst kritisert den

65 Forfatterne har regnet på hva en kommune samlet taper på dette, og beregner et effektivitetspotensialet for kommuner med og uten boplikt. Effektivitetspotensialet er et mål for det samfunnet taper med boplikt, og ved å beregne dette mener de at boplikt fører til et effektivitetstap for samfunnet.

66 "Drømmen om bopliktens endelikt": <http://www.nationen.no/meninger/Kronikk/article710766.ece>

i Tvedestrandsposten. Andre har, på den annen side, tatt den i bruk i sin argumentasjon om å oppheve boplikten i kommunen.

3.3 Saksgangen i Tvedestrand

Tvedestrand kommune innførte forskrift til den gamle konsesjonslovens § 5, 3. ledd: ”Konsesjonsfriheten for bebyggd eiendom som er eller har vært i bruk som helårsbolig settes ut av kraft for Tvedestrand kommune”, den 25. september 1986. Forskriften ble gjort fortsatt gyldig gjennom overgangsbestemmelsene ved ny konsesjonslov § 22 der det står at forskriften gjelder til den blir endret eller opphevet. Etter dette er boplikten ved flere anledninger blitt debattert i Tvedestrand, uten at det har ført til endring av forskriften. Nedenfor vil saksgangen fram mot vedtaket i mai 2005 som nettopp førte til endring av forskriften for Tvedestrand kommune, beskrives.

Høsten 2003 blir det avholdt lokalvalg i Tvedestrand kommune. Boplikten var oppe i lokalvalgkampen, men det eksisterer uenighet om i hvor stor grad den ble diskutert. De fleste partiene hadde spørsmålet om boplikt formulert i sitt partiprogram, selv om ikke alle gir uttrykk for et klart standpunkt i forhold til den. Etter valget ble konsesjonsproblematikken tatt opp første gangen i formannskapet 3. februar 2004, der det blir vedtatt å beholde konsesjongrense null inntil det blir foretatt en ny gjennomgang i forbindelse med rullering av kommuneplanen⁶⁷. Etter behandling i formannskapet 2. mars 2004 blir administrasjonens anbefaling vedtatt; at det skal igangsettes et arbeid for å vurdere boplikten⁶⁸. Saken kommer videre til kommunestyret den 9. mars 2004. Her blir det vist til vedtak i K-sak 106/02 (oktober 2002) ”Ny næringspolitisk plattform” der det ble skissert at boplikten skulle drøftes i kommuneplansammenheng. Det nevnes også at den nye konsesjonsloven av 1. januar 2004 medfører noen endringer som har innvirkning på boplikt. Det blir videre redegjort for formålet med boplikt, vilkår for å oppfylle den, de nye endringene i loven fra 1. januar 2004 samt hvordan kommunen har forsøkt å føre kontroll av boplikten. I ”administrasjonens vurdering” sies det at det siden innføringen av forskriften har vært en gjennomgående diskusjon hvorvidt det har vært riktig å opprettholde forskriften. Hovedspørsmålene som må diskuteres etter administrasjonens vurdering blir klarlagt å være:

⁶⁷ Formannskapet, PS 007/04.

⁶⁸ Formannskapet, PS 019/04.

1. Skal en beholde boplikten for hele kommunen som den er idag
2. Skal en beholde boplikten bare for deler av kommunen, eller
3. Skal en oppheve boplikten?

Noen problemstillinger blir skissert som utgangspunkt for diskusjon, som for eksempel om forskriften fungerer ut fra målsettingen om å opprettholde bosetningen, om den fører til at enkeltpersoner blir frarøvet store summer ved salg på grunn av lavere prisnivå på boliger enn fritidsboliger, om markedet virker slik at bosetningen reguleres av seg selv, om det er områder i kommunen der politikerne kunne tenke seg en lempeligere praktisering av bopliktbestemmelsene – som indre deler av kommunen, om forskriften kan oppheves i deler av sentrum eller andre steder, og om boplikten bør opprettholdes på steder som det vil være uforholdsmessig dyrt å opprettholde/stimulere til bosetting. Det blir også nevnt at man bør vurdere om det skal tas med i forskrift det at man etter den nye konsesjonsloven kan innta boplikt for eiendom med bebyggelse under oppføring, i områder som i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven er regulert til boligformål (jfr § 7 1.ledd nr.2 i forskrift for ”konsesjonsgrense 0”). Også det at ESA (den europeiske kontrollkomité for EØS-avtaler) vil vurdere om de norske reglene og praktisering av dem er i strid med EØS-avtalens lovgivning om frie kapitalbevegelser og fri etableringsrett, blir nevnt. Deretter blir det foreslått enten å opprette et politisk adhoc-utvalg for å organisere arbeidet, eller foreta drøftinger i planutvalget⁶⁹. May Britt Lundes (AP) forslag om at komité for omsorg gis oppdraget med å arbeide fram et forslag overfor kommunestyret falt med 20 mot 5 stemmer. Steinar Thorsens (SV) forslag, som i hovedtrekk innebar å beholde dagens konsesjonsordning, men vurdere de siste endringene i konsesjonsloven og fremme forslag om hva som må til for å sikre videreføringen av dagens ordning, samt vurdere effektivisering av håndhevingen av reglene, falt også – med 16 mot 9 stemmer. I kommunestyremøtet 09.03.2004 blir det altså vedtatt med 18 mot 7 stemmer at man ønsker å sette igang arbeid for å vurdere boplikten i Tvedestrand kommune. Planutvalget får i oppdrag å arbeide fram en anbefaling overfor kommunestyret om boplikten skal beholdes for hele eller deler av kommunen, eller om den skal oppheves for hele kommunen. Mulige fordeler og ulemper for alle de tre valgene skulle belyses, og arbeidet skulle være slutført slik at saken kunne behandles senest på kommunestyremøtet den 16. november 2004⁷⁰.

⁶⁹ De syv medlemmene i planutvalget er de samme som sitter i formannskapet.

⁷⁰ Saksmappe 04/00258-1, Tvedestrand kommune 13.02.2004 og Saksmappe 04/01536-1, Tvedestrand kommune 26.10.2004.

I saksdokumentet av 26.10.2004 (til kommunestyremøtet 16.11.2004) blir det opplyst om at planutvalget har hatt befaring til Grimstad kommune, som har boplikt kun i deler av kommunen, der dette ble innført som følge av innspill fra velforeningene i områdene. Det blir sagt at boplikten ikke er omstridt i Grimstad, at boplikten har svært lite innvirkning på pris ettersom byen uansett er et pressområde, og at kommuneadministrasjonen der hadde en gjennomgang av om boplikten ble oppfylt to ganger i året. Dette krevde visstnok ikke store ressurser så lenge det ikke var konfliktsaker – og dette var det få av. Videre blir det skrevet at medlemmer av planutvalget har dratt igang en diskusjon i media som har resultert i flere innlegg om saken. Det blir deretter utredet om formålet med boplikt, lover og forskrifter og endringene i disse og forholdet mellom konsesjonsloven og arealplaner (plan- og bygningsloven). Her blir det understreket at selv om boplikten blir opphevet, inneholder plan- og bygningsloven bestemmelser for bruken av bygningen – om den er fritids- eller helårsbolig. Det blir skrevet at regulerte boligarealer fremdeles skal benyttes til boligformål, uavhengig av om forskriften til konsesjonsloven blir opphevet eller ikke.⁷¹ Til slutt blir det i administrasjonens vurdering listet opp ulike argumenter for og imot boplikten⁷². I dette kommunestyremøtet (16.11.2004) blir det vedtatt med 14 mot 11 stemmer å oppheve boplikten for Tvedestrand kommune med følgende unntak: Lyngør og Sandøya, samt innen deler av sentrum. Det var representantene fra H, KrF, FrP og TTL (med unntak av 1 representant fra TTL) som gikk inn for den delte løsningen. Planutvalget får i oppdrag å komme med et konkret forslag til geografisk avgrensning av boplikten innenfor gjeldende antikvarisk spesialområde for sentrum (verneplan), til behandling på det første kommunestyremøtet i 2005. Det søkes også innført forskrift til konsesjonslovens § 7, 1. ledd pkt 2 om boplikt for hus under oppføring og ferdige hus som ikke er brukt som helårsbolig når eiendommen ligger i område som er regulert til boligformål⁷³.

På dette tidspunktet ble det da vedtatt at planutvalget fikk i oppgave å utrede om hvor grensene i sentrum skulle gå. I administrasjonens vurdering til planutvalgets møte den 7. desember 2004, blir det vist til ulike spørsmål om for eksempel bopliktens betydning i

⁷¹ I Tvedestrandsposten 09.12.2004, "Hvor skal det være boplikt i Tvedestrand sentrum?":

http://www.tvedestrandsposten.no/lokale_nyheter/article1366564.ece, gir bygningssjefen uttrykk for at det er urett at plansjefen hevder dette, ettersom det er svært lite trolig at dette i praksis kan gjennomføres. Han understreker derimot at konsesjonsloven er eneste måte en i praksis kan kreve at folk skal bo i bolighus som ligger i regulerte boligarealer. Mer om dette følger i kapittel 5.

⁷² Saksmappe 04/01536-1, Tvedestrand kommune 26.10.2004.

⁷³ Kommunestyret, PS 126/04.

sentrum, om verneplanen gir grenser som oppfattes som naturlige og om hva velforeningene i området ønsker. Den videre saksgangen blir deretter fastlagt å være:

1. Planutvalget starter arbeidet sitt med avgrensning av sentrum.
2. Planutvalget behandler innkomne merknader og utformer forslag til forskrift for innføring av boplikt i Tvedestrand kommune.
3. Kommunestyret behandler forslag til forskrift.
4. Forskriften sendes på høring (både sentrumsavgrensning og det som er vedtatt i K-sak 126/04).
5. Planutvalget og kommunestyret vurderer innspillene etter høringsrunden, og utformer deretter endelig forslag til revidert forskrift for oversendelse til departementet for godkjenning.
6. Forskriften kunngjøres⁷⁴.

I planutvalgets møte 7. desember 2004 blir det vedtatt at avgrensingsspørsmålet i sentrum legges ut til høring med frist 10. januar 2005 og med ny behandling i planutvalget 18. januar⁷⁵. Ettersom det ikke ble tid til å sende ut saken før dette møtet, ble saken utsatt til møte i planutvalget 08.02.2005 og kommunestyret 15.02.2005. Innstillingen i planutvalget 08.02.2005 ble vedtatt med 5 stemmer å være at boplikten opprettholdes i Østerkleiv (Østerkleiv, Øvre og Nedre Lommavei, Hallen) og Vesterkleiv (Måneveien, Kirkekleiva, deler av Bakkevei, ved Middelskolen og Lillegate). Andre forslag var å opprettholde boplikten i Østerkleiv (1 stemme) og å opprettholde boplikten innenfor hele verneplanens område (2 stemmer). SV's representant Steinar Thorsen fikk fremme protokolltilførsel om at han var uenig i de alternativer som ble satt under votering, men uansett måtte stemme. Noen hittil innkomne uttalelser fra privatpersoner blir redegjort for, blant annet fra Østerkleiv og Vesterkleiv Vel. Med det nye vedtaket om avgrensning av boplikten i sentrum fikk den samlede ordlyden til forslaget til forskrift en høringsfrist på 3 uker. Foreløpige innkomne uttalelser blir oppsummert slik:

Sammenfatter man uttalelsene er det grunneiere i nedre bydel samt en grunneier i Strandhagen som ønsker å oppheve boplikten, mens Vesterkleiv Vel og noen beboere i Østerkleiv ønsker å opprettholde den. Vi har ikke mottatt uttalelse fra Ruhagen eller Fjærkleivene om hva de

⁷⁴ Saksmappe 04/01658-1, Tvedestrand kommune 07.11.2004.

⁷⁵ Planutvalget, PS 065/04.

ønsker. I Strandhagen er det bare en beboer som har uttalt seg. Det vil bli mulig for de i sentrum å avgi uttalelse i forbindelse med neste høring for hele kommunen jfr. uttalelse fra Østerkleiv Vel. Vesterkleiv Vel ønsker en bedre oppfølging av boplikten fra kommunen sin side⁷⁶.

I kommunestyret 15. februar 2005 ble planutvalgets innstilling vedtatt. Det blir imidlertid skrevet i en protokolltilførsel at det fra kommunens side ikke ble sendt ut noen anmonning om uttalelser fra velforeninger/kretser i sakens anledning. Det blir videre sagt at Lyngør og Sandøya velforeninger behandlet saken på eget initiativ og sentrum var det eneste stedet saken ble lagt til rette for uttalelse før behandling. Kretsene Borøya og Eidbo/Sagesund behandlet også saken der flertall gikk inn for boplikt, men dette ble vedtatt etter at saken var behandlet og fikk dermed ingen betydning:

Kort fortalt har kommunen fattet et vedtak i tråd med ønskene fra de som tilfeldig har fått uttale seg mens de øvrige bare har fått boplikten fjernet enten de ønsker det eller ikke. Vi håper en slik fremgangsmåte ikke kan aksepteres⁷⁷.

Vedtaket som ble fattet 15.02.2005 ble lagt ut for høring i hele kommunen, med høringsfrist til 18. april. I administrasjonens vurdering i saksdokumentet av 15.04.2005 blir det sagt at det er vanskelig å dra noen entydig konklusjon av høringen, men at det er klart forskjellige oppfatninger av bopliktspørsmålet og at det i forhold til tidligere i prosessen kan synes som flere har fokus på at boplikten enten bør tas helt bort eller gjelde for hele kommunen. En god del ønsker også folkeavstemning om spørsmålet, og at dette kan gjøres i forbindelse med stortingsvalget. Forslag fra en kommunestyrerepresentant tidligere i prosessen, om bindende folkeavstemning på spørsmålet, ble nedstemt med 24 mot 1 stemme. Det blir her henvist til kommuneloven som ikke inneholder noen regler om folkeavstemninger, at slike avstemninger vil være av rådgivende art og at en slik folkeavstemning ville reist en rekke spørsmål som måtte avklares, for eksempel hvem som ville få stemmerett. I tillegg skulle det ved stortingsvalget dette året samtidig være valg om sammenslåing av Aust- og Vest-Agder, og administrasjonen uttrykte dermed en klar skepsis til avvikling av tre ulike valg samtidig den 12. september⁷⁸.

⁷⁶ Saksmappe 05/00078-1, Tvedestrand kommune 14.01.2005.

⁷⁷ Kommunestyret, PS 019/05.

⁷⁸ Saksmappe 05/00495-1, Tvedestrand kommune 15.04.2005.

3.3.1 Kommunestyremøtet 10.05.2005: Det endelige vedtaket

I saksdokumentene av 15.04.2005 (til kommunestyremøtet den 10.05.2005) ble saken lagt fram uten forslag til vedtak, men administrasjonen antydte likevel tre alternativer som kunne være aktuelle å votere over:

- Alternativ 1: Kommunestyrets vedtak 15.02.2005, å oppheve boplikten i Tvedestrand kommune – med unntak av Lyngør, Sandøya, Østerkleiv og Vesterkleiv. Forskriften i den nye loven (konesjonsloven § 7, 1.ledd pkt 2) om boplikt på hus under oppføring og ferdige hus som ikke er tatt i bruk som helårsbolig når eiendommen ligger i område som er regulert til boligformål, er inkludert i dette alternativet.
- Alternativ 2: Å beholde boplikten i hele kommunen – inkluderer også konsesjonsloven §7, 1. ledd pkt 2.
- Alternativ 3: Å oppheve boplikten i hele kommunen.

Det blir opplyst om at dersom alternativ 3 velges, blir saken sendt ut på ny høring til de mest berørte instanser. Om de andre alternativene velges er dette ikke nødvendig, men hvis det blir fattet et annet vedtak enn alternativ 1 og 2, må saken på ny høring jfr. Forvaltningsloven § 37.

Innstillingen fra planutvalget 03.05.2005 var følgende:

”Tvedestrand kommunestyre søker landbruks- og matdepartementet om å oppheve forskrift til konsesjonsloven § 5, 3.ledd for Tvedestrand kommune.”

I behandlingen i kommunestyret 10.05.2005 foreslo Steinar Thorsen (SV) følgende:

”Tvedestrand kommunestyre søker landbruks- og matdepartementet om å oppheve forskrift til konsesjonslovens § 5 3. ledd og erstatte den med en ny forskrift med samme innhold i medhold av konsesjonslovens § 7, 1. ledd punkt 1 og 2 som gjøres gjeldende for hele Tvedestrand kommune.”

Jan W. Nævestad (TTL) foreslo: ”Tvedestrand kommunestyre søker landbruks- og matdepartementet om å oppheve forskrift til konsesjonslovens § 5. 3. ledd og erstatte den med en ny forskrift i medhold av konsesjonsloven § 7. 1. ledd punkt 1 og 2 og som gjøres gjeldende for Lyngør, Sandøya, Borøya og innen gjeldende verneplanområde i Tvedestrand sentrum med unntak av Nyvei”.

Det ble først votert over planutvalgets innstilling med navneoppnop, og forslaget falt med 13 mot 12 stemmer. Det ble deretter votert med navneoppnop over Thorsens og Nævestads forslag. Thorsens forslag fikk 11 stemmer, mens Nævestads forslag fikk 14 stemmer og ble vedtatt. Dermed ble forslaget til representant Nævestad det faktiske vedtaket i kommunestyret 10.05.2005⁷⁹. Tvedestrandsposten skriver følgende om dette:

I politikken er sju dager åpenbart lang tid. For ei uke siden erklærte både ordfører Jan Dukene og Kr.f.s Torleif Haugland at den delte bopliktløsningen var død og begravet. Til manges store overraskelse var det likevel dette som ble vedtatt av kommunestyret tirsdag. TTLs Jan W. Nævestad fremmet kompromissforslaget⁸⁰.

Vedtaket fra Tvedestrand kommunestyret ble oversendt Landbruks- og matdepartementet, og ble godkjent og vedtatt av departementet den 29. august 2005.

3.3.2 Vedtaksmøtet i lys av Tvedestrandspostens framstilling

Tvedestrandsposten kan bidra til en bredere framstilling av hva som skjedde på vedtaksmøtet i mai 2005, enn de offentlige dokumentene gir inntrykk av. Det er ikke tvil om at mange ble overrasket da politikerne valgte en delt løsning i bopliktspørsmålet. Tvedestrandsposten skriver at noe av grunnen til dette var en MMI-måling avisa hadde fått gjennomført som avslørte at 75 prosent av de spurte avviste en delt løsning, samt ordførerens påfølgende uttalelse i planutvalget om at en delt løsning ikke lenger var aktuell. Dermed forventet de fleste at det endelige vedtaket ville dreie seg om et klart ja eller nei til boplikt. Ifølge Tvedestrandsposten var starten på debatten da også som forventet da politikerne en etter en gikk på talerstolen og gjentok de etterhvert velkjente argumentene. Da May Britt Lunde holdt Ap's hovedinnlegg og slo fast at en samlet Ap-gruppe ville gå inn for å beholde boplikten som idag, så det ut til at boplikttilhengerne ville gå seirende ut ettersom det lenge hadde vært tvil omkring hvordan Ap's Morten Foss ville stemme. Dette førte til at Jan W. Nævestad ba om gruppemøte for TTL, og etter møtet fremmet et subsidiært forslag om å beholde boplikt på Borøya, Sandøya og Lyngør, samt verneplanområdet i sentrum, med unntak av Labakken. I resten av kommunen skulle boplikten oppheves. Dermed lå det i lufta at hele TTL-gruppa, inkludert bopliktforkjemper Magne Tolleshaug, ville samle seg om denne løsningen. Når så

⁷⁹ *ibid.*

⁸⁰ Tvedestrandsposten 12.05.2005, "Politisk thriller om boplikten – vedtok delt løsning": http://www.tvedestrandsposten.no/lokale_nyheter/article1583679.ece

Torleif Haugland (KrF) umiddelbart gjorde det klart at også han ville gå for denne løsningen, begynte både politikerne og tilhørerne å skjønne at forslaget trolig ville samle et knapt flertall. Haugland hevdet at boplikten med dette forslaget fortsatt ville gjelde i de utsatte områdene av kommunen, mens den oppheves i de områdene der den ikke har noe hensikt. SV's Steinar Thorsen kommenterte at han var overrasket over Hauglands snuoperasjon, ettersom han hele tiden hadde gitt uttrykk for at det er viktig å sikre at unge mennesker har råd til å bosette seg i attraktive kystområder i kommunen, samt at han ved å stemme for forslaget går inn for en løsning 75 prosent av innbyggerne ikke ønsker. Haugland svarte ved å si at den delte løsningen som ble vedtatt i november 2004 ikke var god, at han mente dette forslaget er mye bedre, og at han etter å ha hørt innspillene som har kommet ber om respekt for hverandres konklusjoner. May Britt Lunde fulgte deretter opp kritikken ved å vise til at forslaget sies å skjermes de utsatte områdene, mens andre like utsatte områder som Sagesund, Gjeving og Laget ikke inkluderes. Hun mente en slik forskjellsbehandling av innbyggerne er noe en ikke er tjent med, og la til at hun forventet at hele Ap-gruppa ville gå imot kompromissløsningen. Jan W. Nævestad uttrykte da et ønske om at hver og én ville stemme etter sin overbevisning ettersom "en ikke kan styre etter hva 200 personer har sagt i en spørreundersøkelse". Han ba også representantene lese forslaget skikkelig, og hevdet at forslaget opprettholder boplikten i de attraktive områdene som er mest utsatt. Steinar Thorsen spurte Nævestad om han med dét mener at Normannvik, Gjeving, Krokvåg og Laget er mindre utsatt enn Borøya, Lyngør, Sandøya og sentrum, og svaret han fikk av Nævestad var et kort og kontant "ja". Nå uttrykte Ap et ønske om et gruppemøte, og i en pause ga Morten Foss overfor Tvedestrandsposten uttrykk for at han hadde sansen for Nævestads kompromissforslag. Etter gruppemøtet kunne imidlertid Dag Eide fortelle at Ap-representantene hadde blitt enige om å stå samlet. Eide la heller ikke skjul på at han mener det ikke vil gå lang tid før det er duket for en omkamp. Dermed var det klart for avstemning. Voteringen ble foretatt ved navneopprop og viste at 14 av kommunestyrets 25 representanter støttet Nævestads kompromissløsning.

Disse stemte for forslaget: Tellef Goderstad (H), Siri Bertelsen (H), Solveig Røvik (KrF), Torleif Haugland (KrF), Jan Marcussen (TTL), Marit Marcussen (TTL), John Are Nor (TTL), Jan W. Nævestad (TTL), Jan Dukene (TTL), Magne Tolleshaug (TTL), Gunnar Davidsen (TTL), Arne Eeg (TTL), Håkon Nilsen (FrP), Dag Trygve Tegdan (FrP).

Disse gikk imot: Steinar Thorsen (SV), Kristin Heidal (SV), Salve Kløvfjell (SV), May Britt Lunde (Ap), Morten Foss (Ap), Dag Eide (Ap), Geir Løvdal (Ap), Barbro Stiansen (Ap), Birger Løvdal (KrF), Aud Angelstad (Sp) og Per Tveite (Sp)⁸¹.

Fra vedtaket i november har slik Magne Tolleshaug (TTL) og Birger Løvdal (KrF) byttet side. Dette vil bli ytterligere belyst i de påfølgende kapitler.

⁸¹ Tvedestrandsposten 12.05.2005, "Politisk thriller om boplikten – vedtok delt løsning": http://www.tvedestrandsposten.no/lokale_nyheter/article1583679.ece

4.0 Metode

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for mitt valg av metodisk tilnærming og behandling av datamaterialet, og drøfte oppgavens reliabilitet og validitet. Etske overveielser vil også belyses.

4.1 Kvalitativ metode og case-studie

Formålet med denne oppgaven har vært å studere beslutningsprosessen omkring et omstridt lokalpolitisk spørsmål i en norsk kommune. Kvalitativ metode ble ansett å være best egnet til å belyse problemstillingen ettersom jeg søker en dypere forståelse av ett fenomen framfor generaliserbare resultater. Fordeler ved kvalitativ metode er at den legger få begrensninger på de svar respondentene kan gi; ”(...) metoden vektlegger detaljer, nyanserikdom og det unike ved hver enkelt respondent”⁸². Min undersøkelse vil havne innenfor den kvalitative tradisjonen, men ha innslag av kvantitative teknikker. Åpenheten ved den kvalitative metoden er noe begrenset ved utformingen av intervjuguider med faste spørsmål. Kvalitative data kan være svært omfattende og vanskelig å systematisere, derfor ble intervjuguider med konkrete spørsmål utformet for at behandlingen av datamaterialet skulle være overkommelig – i tillegg til at det slik anses som enklere å holde seg til oppgavens problemstilling.

Kvalitative studier vil ofte konsentrere seg om få eller en enhet, ettersom en ønsker å få frem nyanserte beskrivelser som krever at en går i dybden av et fenomen. En enhet kan være alt fra en person til en gruppe, organisasjon, et lokalsamfunn eller en spesiell situasjon⁸³. Min undersøkelse er en case-studie som undersøker et enkelt-case; den lokalpolitiske beslutningsprosessen i Tvedestrand kommune. Studiet er avgrenset i tid ved at det tar for seg prosessen fra og med lokalvalget høsten 2003 til vedtaket ble fattet våren 2005. I følge Jacobsen (2000) egner case-studier seg blant annet når vi ønsker en dypere forståelse av en spesiell hendelse, og det var nysgjerrigheten omkring hva som var spesielt med Tvedestrand kommune som første kommunen i området som opphevet boplikt i store deler av kommunen, som førte til valg av case.

⁸²Jacobsen, 2000: 115.

⁸³ Jacobsen, 2000.

Ettersom denne case-studien fokuserer på en bestemt beslutningsprosess i en bestemt norsk kommune, vil det være problematisk å forsøke å generalisere resultatet av undersøkelsen til å gjelde for andre kommuner i Norge eller større sammenhenger. Som Yin (2003) hevder, er heller ikke dette hensikten: *"(...) the case study, like the experiment, does not represent a "sample", and in doing a case study, your goal will be to expand and generalize theories (analytic generalization) and not to enumerate frequencies (statistical generalization)"*⁸⁴. Denne studien vil altså ikke si noe om hvordan beslutningsprosesser foregår i norske kommuner på generelt grunnlag, men søker heller å bidra til mer kunnskap om hvordan lokalpolitikk *kan* foregå, hvordan en beslutning kan fattes i en norsk kommune, i en viktig lokalpolitisk sak.

Et problem som kunne vise seg ved min undersøkelse, som ved andre kvalitative undersøkelser, er at nærheten til de undersøkte kan føre til ulike uønskede undersøkelseeffekter. Fleksibiliteten kan også bli for stor, ettersom det etterhvert som datainnsamlingen har kommet i gang kan rulles opp ny informasjon og perspektiver som kan dra studien i ulike retninger. I min oppgave oppfattes imidlertid problemstillingen som avgrenset på en måte som førte til unngåelse av å havne i denne fellen. Ved intervjudata oppfattes også nærheten til respondentene som mer positivt enn negativt, og faren for undersøkereffekt er heller større ved for eksempel observasjon som innsamlingsteknikk. Når det gjelder bruk av kvantitative innsamlingsteknikker, som for eksempel spørreskjema, kunne det lettet arbeidsmengden. Dataene ville derimot ikke være særlig formålstjenlige ettersom metoden innebærer på forhånd standardiserte svaralternativer, og slik begrenser mangfoldet av individuelle synspunkter.

4.2 Kilder og datainnsamling

I Jacobsen (2000) hevdes det at det åpne, individuelle intervjuet egner seg godt når man er ute etter hva det enkelte individ sier, og hvordan den enkelte fortolker og legger meninger i et spesielt fenomen. I min undersøkelse var det slike data jeg ønsket å samle inn, for heller seinere å oppsummere dem for å se hva et flertall/mindretall mente om noe. Det å intervjuer forholdsvis mange om hvordan de mente prosessen hadde foregått, framstod som et sterkere empirisk grunnlag enn om en for eksempel skulle tatt utgangspunkt i dokumenter og foretatt

⁸⁴ Yin, 2003: 10.

en dokumentundersøkelse. Jacobsen (2000) mener også at dokumentundersøkelse kun bør benyttes der det er umulig å innhente informasjon fra primærkilder. Noen dokumentkilder er riktignok tatt i bruk i denne oppgaven, blant annet helt i starten av datainnsamlingen der det ble tatt utgangspunkt i de offentlige dokumenter omkring vedtaket, samt materiale fra lokalavisen for å få dannet seg et bilde av saken. Dette anses som et bidrag til et bredere perspektiv på saken, men også som en kontroll av de andre datakildene i oppgaven.

Et spørsmål som meldte seg tidlig i arbeidet med denne oppgaven, var hvordan utvalget av respondenter til intervju skulle foretas. En slik lokalpolitisk prosess kan involvere mange personer på ulike måter, og man kunne foretatt intervju av politikere så vel som engasjerte enkeltpersoner. Med problemstillingene som utgangspunkt, der det fokuseres spesielt på deltakelse og betydningen av det, fungerte grad av deltakelse som et slags utvalgs-kriterium. Den første gruppen som ville være aktuelle å intervju, var kommunestyrepolitikerne som tross alt fattet dette vedtaket. I Tvedestrand kommune er det 25 personer i kommunestyret. Etter nøye vurdering av tid og ressurser ble det bestemt å foreta intervju av alle disse personene fordi det styrker datagrunnlaget i større grad enn om en skulle forsøke å foreta et representativt utvalg av disse politikerne. Samtidig får en anledning til å høre hva samtlige politikere mente om hvordan prosessen foregikk, i stedet for faren med å bare få høre meningene fra en viss gruppe politikere – for eksempel de som var mest engasjert i saken eller i politikken generelt. Alle de 25 kommunestyrepreressantene ble dermed kontaktet. 2 av dem takket nei, men 1 vararepresentant ble intervjuet ettersom denne personen nærmest har vært fast vara for en av dem som takket nei til intervjuet grunnet sykdom. Vararepresentanten er den eneste av varamedlemmene som er intervjuet ettersom personen anses som den eneste varaen som har deltatt i kommunestyret gjennom hele prosessen. Intervjuene ble foretatt over 12 dager i perioden april-juni 2006. Dette var ressursmessig mulig å få til ved at jeg hadde anledning til å bo i Kragerø i innsamlingsperioden, og kjøre daglig til Tvedestrand (45 min hver vei) for å foreta i gjennomsnitt 2-3 intervjuer per dag.

En annen gruppe som var direkte involvert i denne prosessen, var administrasjonen i Tvedestrand kommune. Derfor ble de personene som hadde arbeidet med saken intervjuet; rådmann, plansjef, saksbehandler (landbruksmedarbeideren) og bygningssjefen. Nok en tidligere bygningssjef (ansatt i perioden 1998-2002) ble også intervjuet ettersom han ble ansett å besitte en god mengde kunnskap om boplikt i kommunen, og fordi han var en person flere av politikerne hadde nevnt i den første intervjurunden. Dette er slik et eksempel på

fleksibiliteten ved den kvalitative metode, og bruk av et element fra det noen vil kalle ”snøballmetoden”, ved at en interessant informant blir oppdaget et stykke ut i datainnsamlingen.

For å kunne besvare både hoved- og underproblemstillingene ville det være nødvendig å intervjuer også andre personer som på ulikt vis deltok i prosessen. Etter noe mer opprulling av saken, ble det nokså klart at velforeningene i kommunen hadde vært aktive, og det fremstod som interessant å intervjuer noen av disse. Velforeningene i Tvedestrand kommune antydes av flere å ha mye å si i lokalpolitikken, noe som kan skyldes den spesielle inndelingen av kommunen – med et lite sentrum med sterke lokalsamfunn omkring. Av 10 velforeninger som hadde sendt inn høringsuttalelse, ble 3 av velforeningenes ledere valgt ut for et personlig intervju. Av praktiske grunner ble den ene av disse velforeningslederne intervjuet over telefon. Utvalget ble tatt ut ifra om det var flertall, likt eller mindretall for å beholde boplikten i kommunen samt hvordan avstemningen i velforeningen hadde foregått. Her ble de velforeningene som hadde tatt opp saken på ett eller flere medlemsmøter foretrukket framfor avstemning i form av spørreskjema eller lignende. Det ble også klart etterhvert som politikerne ble intervjuet, at lokalavisa Tvedestrandsposten hadde vært svært aktiv og fulgt prosessen nøye. Redaktøren av lokalavisa ble dermed intervjuet for å få hennes perspektiv på hvordan prosessen hadde foregått. I tillegg til redaktøren av Tvedestrandsposten ble også en annen aktør aktuell å snakke med utover i datainnsamlingsperioden. Dette var byggefirmaet Kustus AS, som nesten parallelt med bopliktsaken hadde en søknad om fritak for boplikt på et byggeprosjekt de tidligere hadde fått tillatelse til å oppføre i nedre bydel av Tvedestrand. En representant i firmaet ble intervjuet for å få innsikt i hvordan firmaet hadde engasjert seg i bopliktsaken. Disse andre aktørene bidro på en annen måte enn politikerne med nyttig informasjon om hvordan prosessen hadde foregått, og dette understreker viktigheten av å snakke med mange personer, i ulike posisjoner, om hva som egentlig skjedde på hvilket tidspunkt.

Ut fra svarene fra de fleste av disse intervjuene ble det rimelig klart at det ikke var noen andre organisasjoner eller foreninger som hadde engasjert seg i særlig grad i bopliktsaken og denne prosessen. Derfor var det ikke aktuelt med noen intervjuer av slike organisasjoner. Andre det kunne være aktuelt å intervjuer, var derimot engasjerte privatpersoner i kommunen. Men ut fra begrensningene oppgaven stiller, ble det vurdert slik at det å ta med høringsuttalelsene som ble sendt inn i saken (de fleste av dem var fra privatpersoner), samt resultatene fra MMI-

undersøkelsen som baserer seg på svarene fra 200 innbyggere, kunne være tilstrekkelig for å danne seg et bilde av hva innbyggerne mente i saken. Dessuten ble politikerne og velforeningslederne stilt spørsmål om hvem – av organisasjoner, privatpersoner eller politikere, de anså som mest aktive i prosessen. Svarene her pekte for det meste i retning av politikere eller parti. Dermed kan det hevdes at denne oppgaven kan si en del om deltakelse i denne prosessen, ettersom det kan sies at den har tatt for seg de mest sentrale og aktive aktørene i prosessen.

En fordel ved at vedtaket var blitt fattet knapt ett år før denne undersøkelsen ble igangsatt, var at mulighetene for innhenting av informasjon ble ansett å være svært gode. Tilgjengeligheten til lokalpolitikere og andre informanter som hadde vært aktive i prosessen, ble antatt å være forholdsvis god, blant annet fordi de samme politikerne fremdeles var inne i samme fireårs periode som da vedtaket ble fattet. Dette viste seg også å stemme relativt bra; kun 2 av politikerne takket nei til forespørselen om intervju og samtlige andre som ble spurt om å la seg intervju, stilte opp til dette. Reportasjer og leserinnlegg fra lokalavisen var enkelt å finne, og tilgjengelig på internett.

Ettersom bopliksaken var forholdsvis omstridt i Tvedestrand og kunne tenkes å være et relativt følsomt tema for mange, framstod det som mest formålstjenlig å møte respondentene ansikt til ansikt. Jacobsen (2000) hevder at folk har enklere for å snakke om følsomme tema ansikt til ansikt enn over telefon, mest sannsynlig fordi det er enklere for to personer å oppnå personlig kontakt når de sitter fysisk overfor hverandre. Det argumenteres videre for at dette lettere skaper et klima for fortrolighet enn via et så anonymisert medium som telefon, og at undersøkeren ved observasjon kan tilpasse intervjuet avhengig av hvordan respondenten reagerer på spørsmålene. Av de 34 intervjuene som er foretatt i denne studien, ble kun 2 av dem foretatt over telefon. Dette var delvis fordi respondentene selv ønsket det, og delvis fordi det passet best i forhold til at en på dette tidspunkt var såpass langt ute i datainnsamlingsprosessen. Det ene telefonintervjuet foregikk ved at notater ble skrevet under intervjuet og deretter skrevet på datamaskin. Slik ble svarene i intervjuet sammenfattet, sendt til respondenten via email, og deretter bekreftet at det ikke var inntrådt noen misforståelser eller feiltolkninger. Ved det andre telefonintervjuet ble det ikke ansett som like nødvendig å sende sammenfatningen av intervjuet til respondenten, og respondenten selv var heller ikke opptatt av dette. Dette intervjuet skulle egentlig vært et personlig intervju, men grunnet at det ble vanskelig å få til et møte, samt at det gikk mot slutten av innsamlingsperioden, ble det

avtalt et telefonintervju i stedet. Alle de andre intervjuene ble tatt opp på bånd, og det er mange fordeler ved dette. Intervjusituasjonen blir mindre hektisk ved at intervjuer kan konsentrere seg mer om samtalen enn å få skrevet alt ned, og kan opptre mer konsentrert. Bare det å ha øyekontakt med respondenten er viktig, og bidrar til et mer givende intervju enn om undersøkeren sitter med ansiktet ned i notatblokken for å få skrevet ned alt. Dette øker også igjen muligheten for å kunne stille gode oppfølgingsspørsmål. I tillegg kan man ved å ha intervjuet på bånd, få med direkte, ordrette sitater i oppgaven. Det viktigste i min situasjon var muligheten for å kunne høre igjennom intervjuet når som helst, om en var usikker på hva respondenten egentlig hadde svart på ett eller flere spørsmål.

De personlige intervjuene av politikerne foregikk i en naturlig kontekst de selv fikk velge; de ble intervjuet i sitt eget hjem eller på sin arbeidsplass. Jacobsen (2000) hevder intervjuobjektet kan opptre forskjellig i en kunstig (for eksempel undersøkers kontor eller et mer ”nøytralt” sted som verken undersøker eller respondent kjenner) eller naturlig kontekst, og at kunstige omgivelser har en tendens til å føre til kunstige svar. Slik kan det argumenteres for at konteksteffekten i min undersøkelse ble minsket ved at intervjuet ble foretatt i respondentens naturlige omgivelser. Respondentene fikk også selv velge hvor de ønsket å bli intervjuet, og dette kan tenkes å minske faren for at respondenten kunne føle seg beklemmt eller utilpass med situasjonen. De fleste intervjuene tok ca. 1 time å gjennomføre, og ingen tok lenger enn 1,5 time. Jacobsen (2000) mener denne tidsrammen kan betraktes som optimal.

Etter at alle intervjuene er foretatt sitter en igjen med nokså store mengder datamateriale. Dette må forenkles og struktureres for å få en oversikt. Intervjuguidene som ble brukt i denne studien representerte en første strukturering i datainnsamlingen. Det ble utarbeidet en intervjuguide med konkrete spørsmål til lokalpolitikere, en til de i administrasjonen som hadde arbeidet med saken, en til velforeningslederne, samt en til redaktøren og en annen til representanten for byggefirmaet Kustus AS⁸⁵. Svarene fra intervjuene ble deretter systematisert i etterkant av intervjuene, ved at det ble laget kategorier eller svaralternativer ut fra dataene som allerede var samlet inn. Dette var krevende ettersom spørsmålene i utgangspunktet var helt åpne, slik at det ble mange forskjellige svar til samme spørsmål. Det var først og fremst svarene fra de 24 intervjuene av lokalpolitikere det var mest arbeid med å behandle, men de varierte likevel ikke så mye at det ble umulig å sette dem sammen – mange

⁸⁵ Se vedlegg.

hadde svart nokså likt, og det ble mulig å sette dem sammen i samme kategori/svaralternativ. Dermed framstod det som fornuftig med en mer kvantitativ oppsummering av svarene fra intervjuene. Svarene ble oppsummert i forhold til hva flertallet/mindretallet av politikerne mente, flertallet/mindretallet av hva administrasjonen mente og så videre. Slik ble de kvalitative dataene behandlet med en kvantitativ teknikk, for å få fram hovedlinjene i svarene. I tillegg beholder framstillingen av dataene til en viss grad nyansen fra bruken av kvalitativ metode ved bruk av direkte, ordrette sitater.

4.3 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet handler om hvorvidt kildene til en undersøkelse kan regnes som pålitelige. Validitet handler om i hvilken grad en har klart å skaffe data som er gyldige for det en faktisk ønsker å undersøke. Vurderingen av disse to begrepene bidrar til studiens gyldighet. Ifølge Jacobsen (2000) er det viktig i kvalitative så vel som kvantitative undersøkelser å kritisk drøfte gyldighet og pålitelighet. Videre kan en undersøkelses troverdighet knyttes nært til undersøkerens evne til å gjøre ting eksplisitt og til å reflektere over situasjoner. Nedenfor er det forsøkt å drøfte undersøkelsens utfordringer på en åpen måte, slik at dette kan bidra til undersøkelsens totale troverdighet.

I mitt case knytter problemet om reliabilitet seg først og fremst til intervjudataene. Det kan tenkes at noen av politikerne ville holde tilbake informasjon de mener kunne sverte dem eller andre i forhold til den lokale vedtaksprosessen. Også informasjon om eventuelle tvilsomme metoder i forhold til det som blir ansett som rette demokratiske virkemidler, som for eksempel uformelle forbindelser eller lobbyvirksomhet, kan det også tenkes at respondentene vil unngå å nevne. Nå er slik eventuell tilbakeholdt informasjon noe studier som baserer seg på intervjudata neppe kan reservere seg helt imot. Jeg mener at med såpass mange, forholdsvis lange, intervjuer fra ulike grupper i en kommune, vil datamaterialet kunne anses som å være tilstrekkelig pålitelig ettersom de slik kontrolleres mot hverandre. I tillegg er det undersøkers oppfatning at de aller fleste som er intervjuet var mer enn villige til å snakke om egne standpunkt og erfaringer omkring prosessen, ettersom de selv virket interesserte i dette, eller fordi de uansett hadde vært så tydelige i sine meninger om saken i lokalsamfunnet. Mange stilte seg slik også nærmest likegyldige til spørsmålet om anonymitet. Dette kan tyde på at politikerne hadde liten grunn til å holde noe tilbake, eller gi feil informasjon. Når det gjelder

de andre aktørene som er intervjuet, kan det heller ikke tenkes å være stor sannsynlighet for at disse skulle være upålitelige i det at spørsmålene ikke kan tenkes å være av særlig sensibel art for disse. I forhold til problemstillingen kan det også argumenteres med at faren for at mer betentlig informasjon blir holdt tilbake, ikke har stor innvirkning på studien ettersom slik informasjon ikke er i fokus. Om hensikten hadde vært å undersøke strategier, interesser eller skjulte agendaer i lokalpolitikken, ville dette imidlertid vært av større betydning. I tillegg vil de ulike skriftlige kildene som er benyttet i studien også bidra til å kontrollere intervjudataene til en viss grad.

Kvalitativ metode er svært åpen, og vil ofte ha høy intern gyldighet ettersom respondentene ikke påtvinges konkrete svaralternativ. Mange vil også mene at nærheten til de undersøkte vil kunne føre til mindre sannsynlighet for feiltolkninger enn ved et spørreskjema, ettersom nærheten gir anledning til større gjensidig forståelse mellom undersøger og undersøkte. Respondentene har anledning til å stille spørsmål omkring uklarheter, og undersøkeren kan spørre om utdyping av svarene som gis om disse skulle være uklare. Når intervjuguidene også var strukturerte ved konkrete spørsmål, er det grunn til å tro at det ble samlet inn valide data ettersom dette bidro til en kontinuerlig tilknytning til problemstillingen underveis i studien.

Man kan alltid stille spørsmål ved hukommelsen til de som blir intervjuet i slike undersøkelser. Til tross for at det er kort tid siden noe er inntruffet, kan det være vanskelig å huske mindre detaljer eller det som er av mindre personlig interesse for en person. Men ut fra intervjuene i min undersøkelse, mener jeg det er få tilfeller der respondentene ikke har hatt noe å si fordi hukommelsen svikter dem, og tilfellene har i så fall vært av mindre betydning for oppgavens problemstilling. Det må anses som en styrke ved min studie at intervjuene ble foretatt såpass kort tid etter at vedtaket ble fattet. Enkelte av politikerne har også antydnet at det måtte være et svært positivt tidspunkt å intervju dem på, ettersom mange av dem var svært skuffet og opprørt umiddelbart etter vedtaket – og dette kunne ført til mindre overveide svar, eller av overdreven negativ art.

En mulig svakhet ved datainnsamlingen er at intervjuene, med unntak av det ene telefonintervjuet, ikke ble transkribert og sendt til de ulike respondentene slik at de kunne godkjenne svarene og eventuelt si ifra om feiltolkninger. Grunnen til dette var tidsbegrensningen ved studien; det ville være betraktelig mer tidkrevende og det ville høyst sannsynlig gå utover antall intervjuer. Vurderingen var at det var bedre å intervju flere, enn å

forsøke å ta et representativt utvalg respondenter, når hensikten var å finne ut mest mulig om prosessen. I tillegg har flere av respondentene blitt oppringt angående uklarheter og slik bidratt til økt forståelse mellom undersøker og undersøkte. Respondentene har også hatt mulighet til å bli kontaktet ved bruk av direkte sitater, for å unngå feilsitering i forhold til sammenhengen eller lignende. Slik mener jeg dette veier noe opp for at en ikke hadde anledning til å transkribere over 30 intervjuer og få dem ”godkjent” av respondentene.

Kvalitativ og kvantitativ metode har begge sine sterke og svake sider, og kan med fordel brukes for å utfylle hverandre. Omfanget masteroppgave stiller likevel visse begrensninger, og det kan slik forsvarer å velge én metodisk tilnærming, for deretter å utfylle studien ved å ta i bruk perspektiver fra andre metoder. Antall intervjuer ble til slutt 34, og denne studien har forsøkt å intervjuer så mange aktører som mulig for å kunne besvare problemstillingen best mulig. Isteden for å sammenligne flere kommuner på en mer overfladisk måte, ble det valgt å gå dypere inn i kun ett case; saken i Tvedestrand kommune. 34 intervjuer er forholdsvis mange for en kvalitativ undersøkelse, og jeg er av den oppfatning at de viktigste aktørene i den lokalpolitiske prosessen er blitt intervjuet samtidig som annet materiale som for eksempel MMI-undersøkelsen gir en indikasjon på hva innbyggerne i kommunen mente i saken. Intervjuene anses også som hovedkilden i datamaterialet, og det var derfor viktig å få til såpass mange.

4.4 Etiske overveielser

Enhver undersøkelse som benytter seg av behandling av individdata, bør inneholde en viss refleksjon over etiske prinsipper. Denne undersøkelsen har forsøkt å imøtekomme prinsippet om informert samtykke ved at intervjuobjektene enten skriftlig eller muntlig er blitt informert om studiens hensikt og er blitt gitt muligheten til å kunne trekke seg på et hvilket som helst tidspunkt i undersøkelsen⁸⁶. Alle har blitt informert om anonymisering og at all innsamlet data vil bli slettet etter at arbeidet med oppgaven er slutført. Studien er også meldt inn for Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

⁸⁶ Se vedlagt informasjonsbrev til kommunestyrerepresentantene.

5.0 Deltakelse og påvirkning i den lokalpolitiske prosessen

Dette kapitlet omhandler empirien i oppgaven, og jeg vil her framstille de viktigste funnene i undersøkelsen, der personlige intervjuer av ulike typer aktører er tatt i bruk. Dette inkluderer politikernes holdninger til boplikt generelt, administrasjonens arbeid med saken og politikernes syn på dette, politikernes grad av engasjement og deltakelse samt ulike forhold omkring prosessen, betydningen av høringsuttalelser, tre ulike velforeningslederes syn på saken, medias dekning av saken samt politikernes oppfatninger om saken i ettertid (ett år seinere). Kapitlet bidrar til en oversikt over hvordan den lokalpolitiske prosessen har foregått, som er hovedproblemstillingens hensikt. Dette vil også bli ytterligere behandlet i neste kapittel.

5.1 Politikernes holdninger til boplikt

Noen vil hevde bopliktsaken i Tvedestrand først og fremst har vært viktig for dem som bor på øyene utenfor og langs kysten ved fastlandet, og ikke for dem som bor i indre deler av kommunen. Dette kan det stilles spørsmål ved ettersom andre vil si at bopliktbestemmelsene også er viktige i indre bygder, og at det allerede i slike strøk er forekommet salg av helårsboliger til fritidsbruk etter at boplikten her er fjernet. Saken har uansett vært viktig for mange av innbyggerne i kommunen, og det er dermed interessant å se på om partiene hadde tatt et klart standpunkt til den før kommunevalget 2003. Av de politiske partiene som ble valgt inn i kommunestyret høsten 2003 var det SV, H, FrP og SP som hadde tatt et klart standpunkt i partiprogrammet. SV og SP var for å beholde boplikten mens H og FrP ville oppheve den. AP hadde det ikke direkte med, men partiets representanter hevder her at de fleste måtte vite hvordan partiet stilte seg til saken – og har ved flere anledninger gitt uttrykk for at de ønsker å beholde den. Det kan imidlertid nevnes at noen av partiets representanter ved dette valget var noe usikre i personlig oppfatning om saken. KrF og TTL hadde ikke tatt noe klart standpunkt i programmet, men kun gitt uttrykk for at de forholdt seg åpne til spørsmålet og gjerne ville ta det opp til vurdering. Fra kommunevalget i 1999 var fordelingen av representanter slik: TTL 5, AP 6, KRF 5, SV 2, FrP 2, H 4, SP 4 og V 1. Antallet kommunestyreprerentanter ble redusert fra 29 til 25 ved kommunevalget i 2003. Resultatet av dette kommunevalget ble at TTL ble den største gruppa med 8 representanter (og etterhvert

fikk ordførertittelen), AP fikk 5, KRF 3, SV 3, FrP 2, H 2, SP 2. Når det gjelder spørsmålet om bopliksaken var med i lokalvalgkampen i særlig grad bekrefter kun 3 av 24 politikere dette, 8 mener den ikke var særlig med i lokalvalgkampen og 13 svarer at den var noe/en del med.

Mange av kommunestyrerepresentantene har gitt uttrykk for at de fleste av dem var bestemt i sitt syn på boplikt før denne prosessen startet. 12 av 24 er i utgangspunktet positive til boplikt, 10 er negative og 2 usikre på hva de mener om boplikt. Likeledes mener 12 av 24 politikere at boplikten har fungert etter sin hensikt om å opprettholde bosetningen i Tvedestrand, 10 mener at den ikke har fungert og 2 mener at den ihvertfall har fungert i de mest pressede områdene. Det har altså vært to nokså klare motstridene grupper, og noen få som har stilt seg mer åpne til hva de mener. De har gitt uttrykk for at de var usikre, at de har villet høre innbyggernes meninger og at de stiller seg åpne for mer fleksible løsninger. Noen har beskrevet prosessen som kampen om å vinne disse usikre stemmene. Ved spørsmål om det er noen motargumenter, i forhold til det de selv mener, som veier tungt, svarte 9 av 24 at de ikke visste om noen – eller at argumentene ikke var gode nok. Ellers ble det nevnt argumenter som at det juridiske grunnlaget ved boplikten er for dårlig – og at dette fører til smutthull i lovverket som de mest ressurssterke er flinkest til å utnytte. Det ble også uttrykt forståelse for at boplikten representerer en inngripen i den private eiendomsretten, men at dette ikke nødvendigvis var noe en prioriterte å vektlegge her. Noen uttrykte også forståelse for det positive ved at attraktive eiendommer vil ha en lavere pris ved boplikt.

Når det gjelder hva representantene mener har vært eller er selve hovedhensikten med boplikt i Tvedestrand, kan det skilles mellom tre måter å se det på. Et klart flertall (14 av 24) mener hovedhensikten er å opprettholde den faste bosetningen eller hindre fraflytting. Mindretallet (4 av 24) mener det er å øke tilflyttingen eller sikre helårsbeboelse (og forutsette vekst) og et større mindretall (6 av 24) mener det er å opprettholde bosetningen spesielt på øyer og ved kysten. Noe overraskende er det at det kun er to representanter som har nevnt at naboer er like viktige å ha på bygda som ved kysten. Et stort flertall av politikerne har uttrykt at de i utgangspunktet mener bopliktreglene bør være like for alle i kommunen; altså enten boplikt i hele kommunen eller opphevelse av boplikt i hele kommunen. På spørsmål om de mener en kunne vært lempeligere med bopliktbestemmelsene i noen områder i kommunen svarer 17 av 24 negativt til det. Om det således kunne vært områder i kommunen en kunne vært strengere med bopliktbestemmelsene svarer hele 22 av 24 at de ikke ønsker det.

5.2 Administrasjonens arbeid med saken

Administrasjonen i Tvedestrand kommune får mye positiv kritikk fra mange av politikerne. Noen politikere nevner også at det er politikerne selv som er sløvest når det gjelder forhold omkring boplikten, selv om mange mener administrasjonen gjør lite for å håndheve boplikten. Dette forsvares gjerne med at administrasjonen er liten og slik er nødt til å prioritere andre oppgaver.

I Tvedestrand kommune har saker i tilknytning til boplikten; konsesjonssaker, blitt behandlet av landbrukskontoret og landbrukssekretæren/-medarbeideren. Kontroll av boplikt på landbrukseiendommer har ligget her, mens kontroll av boplikt på helårsboliger (nullkonsesjon) har vært bygningssjefens oppgave⁸⁷. Saker i tilknytning til boplikt, for eksempel søknader om utsettelse, blir behandlet av landbrukssekretæren som samler inn info, sender det via landbruksnemda, før sakene kommer for kommunestyret som tar avgjørelsene. Ingen avgjørelser blir tatt i ulike typer komiteer eller nemder – alt blir avgjort av kommunestyret. Når det gjelder kontroll blir det av samtlige personer som er intervjuet fra administrasjonen, hevdet at dette er svært vanskelig. Rådmannen mener det ikke er umulig, men at det krever mye ressurser. Det er også svært krevende at all bevisbyrde ligger på kommunen. Tidligere bygningssjef (ansatt i tidsrommet 1998-2002), Frode Seiersnes, hevder det krever omfattende dokumentasjon, at det er mulig i noen tilfeller men ikke i andre og at de fleste saker blir trenert ved at vedkommende gjerne får flere utsettelse på boplikten av ulike grunner. Plansjefen i kommunen mener det ikke foregår så mye direkte kontroll, men at det i praksis er "jungeltelegraf" som fungerer som kontroll. I siste instans kan personer som ikke overholder boplikten bli truet med tvangssalg av eiendommen, men dette mener han kun har skjedd to-tre ganger i løpet av de 25 årene han har jobbet i kommunen. Tvedestrand kommune har hatt mange bygningssjefer i løpet av de siste årene, og de to tidligere bygningssjefene som er intervjuet mener begge at såpass mange slutter i stillingen ettersom det er for mange oppgaver knyttet til stillingen. Det er mange byggesaker å ta seg av, og kontrollen av boplikt blir nedprioritert – noe som kunne fylle en hel stilling alene. Han som var i stillingen mens bopliktsaken foregikk, hevder at det eksisterte rutiner på kontroll av boplikt. Dette foregikk ved at hans sekretær fulgte med på egenerklæringene, sjekket dem mot Folkeregisteret og så

⁸⁷ Dette er imidlertid nylig endret på. Oppgaven med kontroll av boplikt i de gjeldende områder, er per september 2006 tillagt Landbrukskontoret og landbruksmedarbeideren, jfr. Tvedestrandsposten 19.09.2006, "Bopliktsyndere vil snart få brev": http://www.tvedestrandsposten.no/lokale_nyheter/article2299643.ece.

ble det sendt ut noen advarsler i ny og ne. Han mener de ikke hadde noen tvangsmidler, og at kontrollen mer hadde form av å påpeke og mase på folk om at de måtte overholde boplikten.

Ressurser anses altså som et problem for kontroll av boplikt. På spørsmål om det da er politikernes eller administrasjonens ansvar å fordele ressurser til dette, får en ulike svar. Rådmannen mener det er politikernes ansvar, men at ambisjonene gjerne er større enn ressursene og at det dreier seg om prioritering. Plansjefen mener det er politikerne – men at det nåværende politiske regimet ikke er villig til å bruke mer ressurser på det. Han som var bygningssjef mens saken foregikk mener en del av ansvaret ligger hos politikerne. Han hevder det ikke var trykk fra administrasjonens side om å prioritere kontrollen, han forsøkte å gi beskjed om at han ikke kunne rekke over dette, men dette foregikk samtidig med store nedskjæringer i administrasjonen. Han mener det foregikk bedre da en landbrukssjef som hadde arbeidet i kommunen i mange år fremdeles var tilstede, ettersom han hadde opparbeidet seg såpass store kunnskaper på området og fulgte med slik at bygningssjefen kunne få beskjed om hvilke saker han nå måtte se på. Den tidligere bygningssjefen som hadde stillingen fram til 2002 mener på den annen side at han anså det som hans ansvar å gi beskjed til politikerne om at en ikke fikk tid til alt i stillingen:

Om ikke en får tid til alt må en i så fall gå tilbake og si – hva skal jeg prioritere? Det er administrasjonens ansvar å gi beskjed til politikerne om hvor skoen trykker.

I forhold til arbeidet med selve bopliksaken var det stort sett landbruksmedarbeideren som var saksbehandler – i samarbeid med rådmann og plansjef. Bygningssjefen var noe med på dette, men ikke direkte med på å utforme innstillingene som ble oversendt kommunestyret. Det har stort sett vært landbruksmedarbeideren som har utarbeidet utkast som rådmann og plansjef har kommentert og kommet med innspill til. Rådmann og plansjef hadde ikke forberedt seg veldig mye før arbeidet med dette; det dreide seg stort sett om intern drøfting og å søke noe info fra andre kommuner. Landbruksmedarbeideren gjorde derimot mer for å sette seg inn i saken. Hun kontaktet andre kommuner, forsøkte å følge med på rundskriv fra departementet, leste rapporten Normann Aanesland har skrevet om boplikt på helårsboliger og søkte etter den infoen hun kunne finne. Daværende bygningssjef mente han hadde en del kunnskap fra før – også fra andre kommuner han har arbeidet i, men forsøkte også å få professor Aanesland ned til Tvedestrand på et møte. Det kom lite ut av slike forsøk, og det eneste større initiativet fra kommunen for å skaffe seg informasjon fra andre steder, var en

befaring til Grimstad. Det ble ikke på en systematisk måte tatt kontakt med noen form for ekstern ekspertise i saken, med unntak av Fylkesmannens landbruksavdeling og til en viss grad Landbruksdepartementet.

Når det gjelder hvilke hensyn som er tatt med i administrasjonens vurdering og innstilling til kommunestyret, er det tenkt lite på hva som er saklig eller ikke-saklig å ta med, men fokus har vært på å ta med alle mulige relevante argumenter fra begge sider av saken. Landbruksmedarbeideren nevner at hun fikk signal fra rådmannen om å få saken så bredt belyst som mulig, og å legge fram fordeler og ulemper. Plansjefen mener han tenkte mest på å forklare regelverket til politikerne ettersom saken etter hans mening dreier seg mest om politikk og lite teknikk. Saken har for det meste blitt diskutert internt i kommunen, men rådmannen hevder også dette var et samtaleemne blant folk generelt, og at det slik var mange en snakket med det om. Likevel mener han at få personer har tatt direkte kontakt med ham for å snakke om saken. Dette går også igjen hos de andre av de spurte i administrasjonen; plansjefen og landbruksmedarbeideren mener noen politikere har forsøkt å få saken farget av sitt syn, mens daværende bygningsjef mener det for det meste var privatpersoner som var inne med byggesakene sine som tok kontakt og pratet om saken.

I en av administrasjonens innstillinger til kommunestyret gir administrasjonen klart uttrykk for at også plan- og bygningsloven kan tas i bruk i forhold til å få folk til å bo i husene sine:

Lovsystemet er bygd opp slik at konsesjonsloven har bestemmelser som gjelder overdragelse av fast eiendom, mens plan- og bygningsloven har bestemmelser som styrer arealutnyttelse. Vedtak og saksbehandling etter disse to lovverkene skjer uavhengig av hverandre, og det er her viktig å merke seg at ingen arealplanvedtak blir endret som følge av en eventuell endring av forskrift til konsesjonsloven. Regulerte boligarealer skal fremdeles benyttes til boligformål, uavhengig av om forskriften til konsesjonsloven blir opphevet eller ikke.⁸⁸

Det blir videre understreket at: *”(...) boliger i regulerte boligfelt, som for eksempel på Labakken, ikke kan brukes til fritidsformål selv om boplikten oppheves”.*⁸⁹ I en artikkel fra Tvedestrandsposten⁹⁰ gir daværende bygningsjef uttrykk for at han er uenig i plansjefens tolkning av dette. Plansjefens poeng er at selv om bevisbyrden ved å bruke plan- og

⁸⁸ Saksmappe 04/01536-1, 26/10-04, Tvedestrand kommune.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Tvedestrandsposten 09.12.2004, ”Hvor skal det være boplikt i Tvedestrand sentrum?": http://www.tvedestrandsposten.no/lokale_nyheter/article1366564.ece

bygningssjefen er atskillig vanskeligere enn ved konsesjonsloven, kan kommunen si nei til en bruksendring fra helårsbolig til fritidsbolig om området er regulert til det i forhold til dette lovverket. Han nevner også at et par innlandskommuner med attraktive fjellområder har tatt i bruk dette lovverket med hell, bare på motsatt måte; at personer som har ønsket å bruke hytta som helårsbolig har fått avslag på dette ettersom området er regulert til fritidsbruk. Bygningssjefen mener derimot at konsesjonsloven behandler *mennesker* mens plan- og bygningssjefen mener derimot at konsesjonsloven behandler *mennesker* mens plan- og bygningssjefen er en *byggelov* som ikke kan brukes til å få en person til å bo et bestemt sted. Det må altså ikke gis bruksendring i noen tilfeller som følge av at en eiendom blir stående ubebodd – bolig er bolig, og hytte er hytte, uavhengig av bruk. Derfor mener han dette med bruksendring har lite med saken å gjøre. I praksis kan et hus bygges/kjøpes og stå tomt, derav begrepet ”ikke-bruk”, som er lovlig. Bygningssjefen sier videre:

Når plan- og bygningssjefen ble brukt som et forsvar for å fjerne konsesjonsloven og på en måte erstatte konsesjonsloven, prøvde jeg å si ifra at dette går ikke an.

Avisartikkelen ble skrevet på grunnlag av et møte i planutvalget der begge disse personene var tilstede. Plansjefen hadde laget en oversikt til politikerne der han skisserte virkningene av konsesjonsloven og plan- og bygningssjefen. Daværende bygningssjef mener han ikke hadde sett denne oversikten før møtet, og uenigheten mellom de to ble noe tilfeldig fanget opp av avisen. Rådmannen mener dette var litt uryddig, og ville gjerne sett administrasjonen snakke ”med en tunge”. Han mener det var noe satt på spissen at plan- og bygningssjefen kan brukes og er klar over at dette er relativt sovende omkring i landets kommuner, men mener det kan brukes selv om det er mer ressurskrevende. Landbruksmedarbeideren tror derimot ikke det kan brukes i praksis, og hun mener det var forvirrende for politikerne å blande dette lovverket inn – og ikke helt klokt. Likevel hevder hun det var greit at politikerne fikk informasjonen om dette, slik at de vet lovverket finnes. En kan stille spørsmål ved at ikke bygningssjefen visste om plansjefens innspill her vedrørende lovverket, men daværende bygningssjef mener det er rådmannens ansvar å samordne kommunens ressurser på fagfeltet – og at dette ikke ble gjort så bra i forhold til denne saken.

Når det gjelder hvordan administrasjonens arbeid blir påvirket av vedtaket i bopliksaken, mener rådmannen det har vært snakk om å få til en strammere oppfølging av de områdene som fremdeles har boplikt, ettersom det er færre områder dette gjelder. Dette kan han imidlertid ikke si at administrasjonen har fått til. Ellers blir det ikke nevnt noe mer om

konsekvenser av vedtaket, bortsett fra at landbruksmedarbeideren mener det påvirker saker i forhold til landbrukseiendommer til en viss grad. Hun viser til et eksempel på en landbrukseiendom på 100 dekar som nylig fikk fritak fra konsesjonsplikten ettersom det var lite med landbruksressurser og området eiendommen ligger i nå var fritatt for nullkonsesjonen. Dermed ble eiendommen solgt for ca 10 mill., en pris som er mye høyere enn den ville vært om området hadde hatt nullkonsesjon/boplikt.

5.2.1 Politikernes syn på administrasjonens arbeid

Den generelle kontakten mellom politikere og administrasjon i kommunen før bopliktvedtaket har ifølge 11 av 24 politikere fungert som et greit eller godt samarbeid. 9 av 24 mener imidlertid det er blitt gjort lite eller at det har vært helt stille før vedtaket. Et stort flertall av politikerne er riktignok fornøyd med hvordan administrasjonen har arbeidet med saken; 17 av 24 politikere svarer at administrasjonen har gjort en grei eller bra jobb. Kun 3 av 24 mener administrasjonen gjorde for lite arbeid med saken. Selve utredningen har ifølge 8 av 24 politikere bestått av en vanlig saksfremstilling med ulike alternativer og informasjon – og vært rimelig bra. 5 av 24 politikere var ikke helt fornøyd med utredningen ettersom de mente det kunne vært hentet inn mer informasjon eller kommet en tydeligere uttalelse fra administrasjonen. Kun 1 politiker svarte at utredningen var grei, men ikke helt nøytral/balansert. På spørsmål om arbeidet i sin helhet har vært tilfredsstillende svarer 20 av 24 politikere positivt på dette.

I bopliktssaken var det, som nevnt tidligere, to vedtak i den politiske behandlingen av saken. På spørsmål om det var noen forskjell i utredning fra det første vedtaket til det andre, er det 10 av 24 politikere som er inne på dette med at det ikke ble organisert en offisiell høringsrunde før etter at det første vedtaket var fattet. 5 av disse nevner at noen innspill kom på eget initiativ før det første vedtaket. 1 av dem sier direkte at prosessen ble mer demokratisk etter det første vedtaket. 5 av de 24 politikerne mener derimot at det ikke var noen forskjell i utredning fra det første til det andre vedtaket. Når det gjelder den utredningsfunksjonen planutvalget fikk ansvar for, er det 18 av 24 politikere som mener dette var tilfredsstillende arbeid. 3 av 24 husker ikke, og 3 mener det kom lite ut av utredningen. På spørsmål om andre instanser burde hatt ansvar for utredning mener 18 av 24 at dette ikke var nødvendig. Kun 1

mener at en annen instans burde hatt å gjøre med utredningen fordi planutvalget ikke var politisk balansert.

På spørsmål om hvor viktig utredningen var i prosessen, er det 12 av 24 politikere som mener utredningen ikke hadde særlig betydning – 2 av dem nevner også at de følte seg forpliktet til å stemme ut fra partiprogrammet uansett. Resterende 12 politikere mener den var viktig, men 4 av dem nevnte eksplisitt at den ikke hadde betydning for deres personlige oppfatning av saken. Det er ikke blitt tatt i bruk noen ekstern ekspertise i saken, men 3 av politikerne svarer at de har lest og/eller referert til Normann Aaneslands forskningsrapport om boplikt på helårsboliger. 1 av politikerne nevner at det ikke direkte er tatt i bruk noen slik ekspertise, men at informasjon ble hentet fra planavdelingen hos fylkesmannen, statlige tolkninger av regelverket og bakgrunnsmateriell fra tidligere.

Erfaringer fra andre kommuner er til en viss grad diskutert og trukket inn i prosessen i Tvedestrand. Planutvalget med flere hadde en egen befaring til Grimstad kommune i oktober 2004, som har en delt ordning på boplikt – det er boplikt kun i deler av Grimstad sentrum. Hele 16 av 24 mener at denne befaringsen ikke hadde noen særlig betydning – 6 av dem mener det er fordi de to kommunene er lite sammenlignbare. 3 av politikerne mener den hadde noe betydning, men nevner samtidig at de fleste politikerne allerede var bestemt i saken og ikke nyttet å påvirke. På spørsmål om erfaringer fra andre kommuner er blitt diskutert i prosessen, svarer hele 21 av politikerne positivt på dette. Det er for det meste nabokommunene som er blitt trukket inn i debatten, men flere nevner en reportasje Tvedestrandsposten hadde fra vestkysten av Sverige og Lysekil kommune som et nyttig bidrag. Men når det gjelder betydningen av disse eksemplene, er det hele 18 av de 24 politikerne som mener det ikke har vært av særlig betydning. De andre 6 mener det har hatt betydning, om enn for bare egen overbevisning. Politikerne kan dermed sies å forholde seg relativt lunkne til betydningen av administrasjonens og planutvalgets utredning.

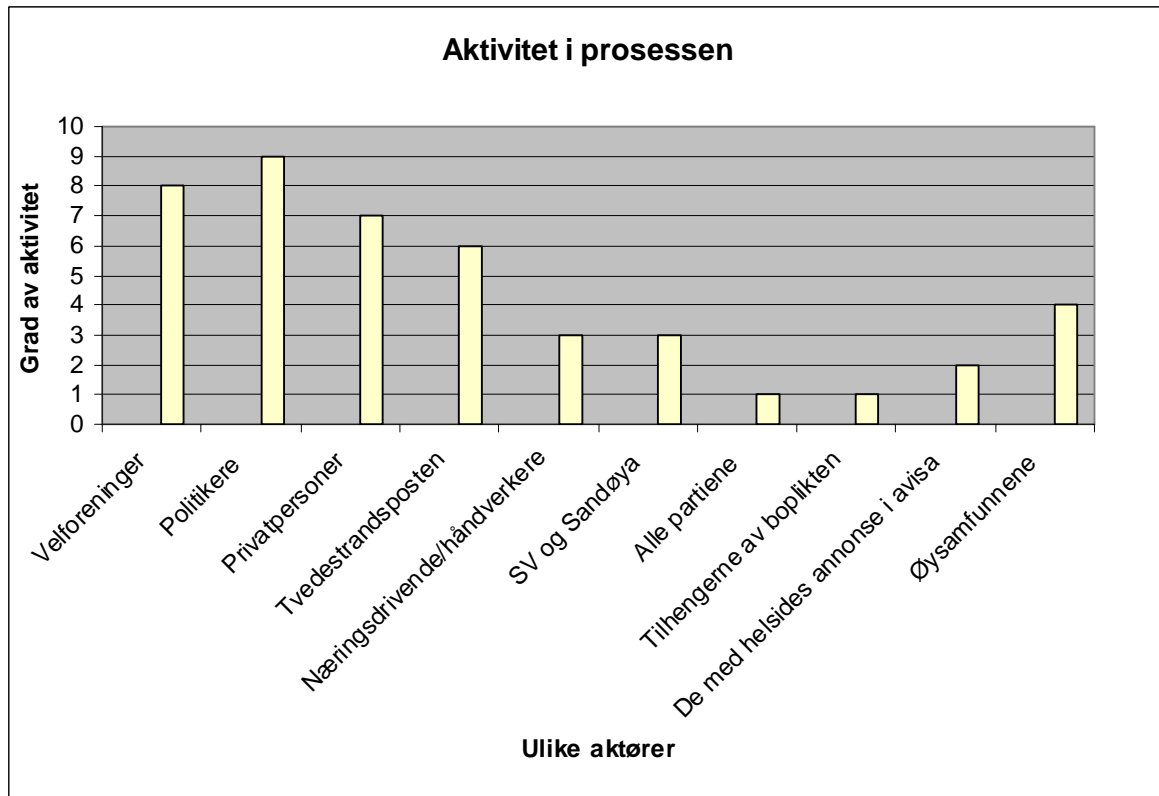
Når det gjelder administrasjonens håndheving i etterkant av vedtaket mener 19 av de 24 politikerne at det ikke er skjedd noen endring i disse rutineene. På spørsmål om håndhevingen har fungert bra etter vedtaket svarer 6 av de 24 positivt til dette. Andre 6 av 24 politikere mener det ikke er blitt bedre enn før og at dette er lite tilfredsstillende. Ellers blir det nevnt at kontroll av boplikt ikke bør prioriteres, at det ikke er ressurser til det eller at de ikke vet noe om det/ikke har hatt saker å vurdere det ut fra.

5.3 Politikernes aktivitet og deltakelse

Mange av politikerne har gitt uttrykk for at boplikt er noe som ofte kommer opp i den politiske diskusjonen i Tvedestrand, og var blant annet sist oppe til vurdering i 2000. Den gangen førte ikke dette med seg noen endringer av tidligere vedtak. Noen mener også at boplikten er et tema i hver lokalvalgkamp. Den var heller ikke fraværende i valgkampen fram mot valget i 2003, selv om politikerne er uenige om i hvor stor grad den var framme. Når det gjelder hvem som tok initiativet til å få saken opp i kommunestyret våren 2004, svarer 18 av 24 politikere at dette kan knyttes til borgerlig side på en eller flere måter; spesielt H og TTL, men flere nevner også KrF og FrP. 1 politiker mener det var Tvedestrandsposten som kom med initiativet og 2 mener det var avisa og TTL sammen. Når det gjelder hva politikerne mener var grunnen til at boplikten ble tatt opp på dette tidspunktet, er det en del forskjellige svar på det. 9 av de 24 politikerne mener grunnen var at valget førte til en annen maktkonstellasjon i kommunestyret enn den som hadde vært tidligere. Det var flertall på borgerlig side, noe som kunne antyde at det ville være flertall for å oppheve boplikten. 2 av disse 9 antyder også at "kameraderi" spilte en rolle i dette, at altså noen i kommunestyret hadde venner som hadde interesse av å se boplikten bli opphevet. 5 av 24 politikere nevner partiprogram som hovedgrunn – at flere av partiene hadde programfestet at boplikten skulle opp til vurdering.

Veldig mange mener bopliktsaken skapte stor grad av engasjement i lokalsamfunnet mens prosessen foregikk, selv om enkelte politikere mente det var de samme som alltid sa noe og at et bredere engasjement var savnet. På spørsmålet om hvem som har vært mest aktive i prosessen – av representanter, privatpersoner, næringsliv eller andre, er det 4 grupper som skiller seg ut; politikere, velforeninger, privatpersoner og lokalavisa Tvedestrandsposten. Figur 1 viser hvilke grupper politikerne mener har vært mest aktive i prosessen, der antall politikere som har nevnt en gruppe, utgjør grad av aktivitet.

Figur 1: De mest aktive i prosessen⁹¹



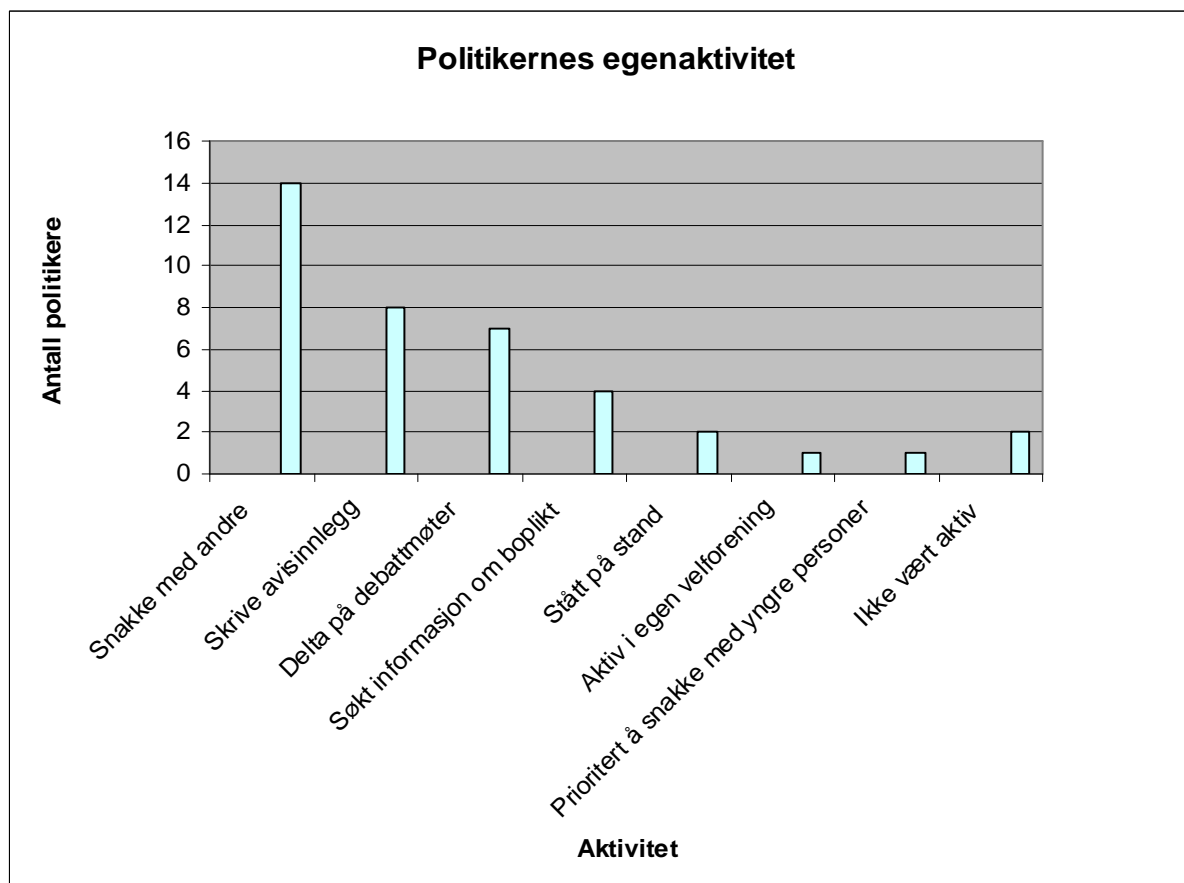
Det som ellers nevnes er næringsdrivende/håndverkere, SV og Sandøya, øysamfunnene, alle partier, noen som hadde flere helsides annonser i avisa for å oppheve boplikten samt ”tilhengere av boplikten”. På spørsmålet om det har vært noen aktive aktører utenom det som kan sees av høringsuttalelser eller via media, svarer 22 av 24 politikere negativt til dette. Kun 1 sier eksplisitt at det forekom lobbyvirksomhet – men at det meste kom med i media, og 1 nevner håndverkere. På spørsmålet om disse som hadde vært svært aktive hadde noen påvirkningstyngde, svarer 10 av 24 politikere negativt til dette. 8 av 24 mener derimot at disse har spilt en viktig rolle. At så mange som 10 politikere mener denne aktiviteten har hatt liten eller ingen betydning, kan knyttes til det at mange mener politikerne allerede hadde bestemt seg i saken.

Politikernes eget engasjement i saken er nokså varierende. På spørsmål om hvordan de selv konkret har engasjert seg, skiller tre aktiviteter seg ut; snakke/drøfte med andre, skrive avisinnlegg og å delta på debattmøter. Noen har også søkt informasjon om boplikt, stått på

⁹¹De to spørsmålene der svarene er framstilt ved stolpediagram er de eneste spørsmålene der svarene ikke har vært gjensidig utelukkende; altså at en respondent har nevnt flere svaralternativer. Ved alle de andre spørsmålene hører ett svar til en respondent – derav for eksempel ”9 av 24 sier...” og så videre.

stand, prioritert å snakke med yngre personer eller vært aktiv i egen velforening. Det er 2 av de 24 politikerne som sier de ikke har gjort noe personlig for å engasjere seg i saken. Figur 2 viser denne aktiviteten samlet.

Figur 2: Politikernes egen aktivitet



På spørsmål om noen har tatt kontakt med dem personlig for å snakke om saken, svarer 15 av de 24 politikerne at flere har gjort det – og fra begge sider av saken. 6 av de 24 svarer at få eller ingen har tatt kontakt, mens 3 av 24 svarer at den samme sentrale personen fra håndverkerbransjen har tatt kontakt. Om denne siste personen, antyder en av politikerne at ”han har vel ringt alle”.

Som ved betydningen av utredningen i denne saken, kan det se ut som betydningen av denne aktiviteten følger samme mønsteret; de fleste er allerede bestemte i sitt syn, eller at andre ting spiller større rolle. 13 av 24 politikere svarer at denne samlede aktiviteten har hatt liten eller ingen betydning – eller at den ikke har hatt betydning for konklusjonen. Foreløpig kan det virke som politikerne var ganske fastlåste i denne saken selv før prosessen ble satt igang.

Hadde da innbyggerne mulighet til å bli hørt i noe som kan sies å ha veldig mye å si for den enkelte innbygger? 17 av de 24 politikerne mener innbyggerne hadde en god mulighet til å bli hørt i denne saken. 3 av de 24 mener de hadde en mulighet, men at politikerne ikke tok hensyn til dette da de skulle fatte en avgjørelse. 2 av de 24 nevner at innbyggerne ikke hadde mulighet til å bli hørt før det første vedtaket, men derimot etterpå – altså før det endelige vedtaket. 1 av de 24 politikerne mener innbyggerne hadde mulighet til å bli hørt om de ønsket dette, men sier samtidig at det ikke akkurat ble lagt opp til brede møter om saken. Det er kun 1 av de 24 politikerne som mener innbyggerne ikke hadde mulighet til å bli hørt, og ville hatt folkeavstemning i saken (han mener han ikke var tilstede på kommunestyremøtet da dette ble foreslått).

5.3.1 Parti og stemmegivning

Det er allerede nevnt at partier som SV, H, FrP og SP var nokså sikre i sitt standpunkt. I FrP var det én av representantene som i utgangspunktet var positiv til boplikt, men stemte likevel for den delte løsningen ved begge vedtaksavgjørelsene. KrF var splittet i saken, men en representant gir uttrykk for at dette var rimelig uproblematisk ettersom det også speilet seg blant resten av medlemmene i partiet. Dette viste seg da saken var oppe på årsmøtet. I AP hadde stort sett alle representantene en positiv grunnholdning til boplikten, men et par av dem ga likevel uttrykk for at de stilte seg noe åpne til en delt løsning. Denne løsningen måtte imidlertid ha inkludert flere områder enn den gjør idag, og derfor stemte alle i AP imot den delte løsningen som gjelder per idag. I TTL var de fleste for å oppheve boplikten, men noen hadde gitt uttrykk for at de var noe usikre og en av dem var i utgangspunktet for å beholde boplikten. Han hevdet at det til tider kunne være vanskelig å ha en annen oppfatning enn resten av partifellene. 21 av 24 politikere mener saken ble tatt opp internt i partiet da det ble klart at den skulle opp i kommunestyret, og 13 av 24 mener saken var gjenstand for stor intern diskusjon.

Som nevnt tidligere ble det fattet to vedtak i løpet av den politiske prosessen omkring bopliktsaken. Ved begge avstemningene var det 14 stemmer for og 11 stemmer imot vedtakene, men et par politikere stemte annerledes ved de to vedtaksavgjørelsene. Ved det første vedtaket var grunnen til stemmegivningen for 13 av 24 politikere at de enten var bestemt for eller bestemt imot å oppheve boplikten. Resten av politikerne nevner andre

grunner, som at vedtaket tross alt sikret de viktigste områdene i kommunen eller at vedtaket var bedre enn å ikke få opphevet noe. 1 av de 24 mente han nok var utsatt for litt press, og 1 annen mente grunnen til egen stemmegivning var av lojalitet til eget parti. Ved det andre vedtaket mener 18 av de 24 politikerne at de hadde samme grunn til stemmegivningen. 1 av de 24 mente han denne gangen hadde vært mer ærlig mot seg selv og fikk rettet opp fra første stemmegivning. 1 annen av de 24 mente han hadde sagt noe tidligere i prosessen som gjorde at han følte seg bundet til å stemme annerledes ved denne stemmegivningen. Ettersom det første vedtaket inneholdt en noe kontroversiell deling av byen, er det verdt å legge merke til at kun 2 av de 24 politikerne eksplisitt nevner at det andre vedtaket hadde en riktigere deling – og/eller var et bedre gjennomtenkt forslag, som grunn for stemmegivningen. På spørsmål om saken fikk det utfall en hadde regnet med, svarer 13 av 24 negativt på dette, og 5 av disse syntes det var et overraskende utfall. 3 av de 13 mente noen kunne være presset til å stemme på en viss måte.

Noe som går igjen hos politikerne fra begge sider av saken er at de ikke er helt fornøyd med vedtaket som ble fattet. 6 av 24 politikere mente det første vedtaket var best ettersom dette inkluderte færrest områder med boplikt, 11 av 24 mener det andre var noe bedre enn det første og 6 av 24 mener det andre var bedre – men at dette også var et dårlig vedtak. Fra begge sider av saken føler mange av politikerne at ingen har vunnet, og at siste ord ikke er sagt. Til tross for at noen av politikerne spekulerer i om noen er blitt presset til å stemme på en viss måte, svarer hele 22 av 24 politikere at de har handlet etter egen overbevisning. 1 av de 24 mente han ikke helt hadde gjort dette ettersom han stemte for en delt løsning, og 1 annen av de 24 mente han hadde handlet etter egen overbevisning på det siste vedtaket. Ved spørsmålet om betydningen av ulike aktørers aktivitet, nevnte en representant riktignok at TTL, H og KrF hadde prøvd å påvirke ham, men at han selv hadde kommet til en selvstendig mening i saken.

Ettersom såpass mange av politikerne ikke er særlig fornøyde med vedtaket som ble fattet, kan man spørre seg hvorfor, og på hvilket tidspunkt, den delte løsningen kom opp som et alternativ. Ser man i de offentlige dokumentene, blir det allerede på første møtet om saken i kommunestyret (mars 2004) formulert hovedspørsmål om saken fra administrativt hold, der ett av dem er om man skal beholde boplikten for deler av kommunen. Slik har ikke det å dele kommunen i ulike områder med eller uten boplikt plutselig dukket opp i prosessen etterhvert som de ulike representantene ikke ble enige om å oppheve helt eller beholde boplikten – alternativet med delt løsning har vært lansert tidlig i prosessen. Det som derimot er verdt å

legge merke til er at en delt løsning ble valgt til tross for massiv motstand underveis i prosessen fra flere hold. Da en delt løsning ble valgt først gang ved vedtaket i november, medførte dette såpass mange reaksjoner at en skulle tro politikerne tok til andre tanker. Noen av dem gikk også ut i lokalavisa, og ga uttrykk for dette. Likevel ble det som ble kalt en ”kompromissløsning” valgt ved det endelige vedtaket i mai 2005. På dette kommunestyremøtet ble det først stemt over full opphevelse av boplikten i Tvedestrand kommune. Dette forslaget ble nedstemt med 13 mot 12 stemmer. Det kan dermed se ut som om dette er grunnen til kompromissforslaget; som mange av politikerne har uttalt var det bedre å få til opphevelse av boplikten i noen områder av kommunen enn ingen. Noen av motstanderne av boplikten har også gitt uttrykk for at denne løsningen var rimelig godt planlagt ettersom de ante de ikke kom til å få flertall for full opphevelse av boplikten. En av dem som stod bak forslaget informerte også om at han før kommunestyremøtet hadde samtalen med noen i administrasjonen når det gjaldt ordlyden på forslaget – med sikte på at dette skulle kunne bli godkjent av departementet om forslaget skulle bli vedtatt i kommunestyret. Dette gjaldt spesielt utelatelsen av Labakken og Nyvei fra verneplansområdet i sentrum, hvor representanten ble rådet til å ikke bare utelate Labakken – men hele Nyvei også.

5.3.2 Delingen i sentrum og byggeprosjektet på Labakken

Når det gjelder delingen i sentrum ved det endelige vedtaket – som utelater Nyvei/Labakken fra verneplanen som ellers har boplikt, mener svært mange at dette kom av at byggeprosjektet som var igangsatt ved Labakken skulle få fritak fra boplikten. 15 av 24 politikere mener denne delingen er negativ mens 9 av 24 mener delingen er positiv. Noen av politikerne stiller seg meget kritisk til at akkurat Nyvei/Labakken fikk fritak fra boplikt og mener det var kun for å realisere byggeprosjektet uten boplikt. En av dem sier følgende om delingen:

Nei, det er helt på trynet. Ja, det er kameraderi, verken mer eller mindre. Etter å ha snakket to og en halv time med utbygger så er jeg rimelig sikker på at det er det. Jeg har ikke noe bevis, ingen bevis men det er en klar magefølelse. Og veldig forskjellsbehandling, ekstrem forskjellsbehandling. Når en setter igang en sånn utbygging så vet du spillereglene, og da vet du hva du har å forholde deg til. Og det å skifte spillereglene så ekstremt underveis, det er ufint....Jeg er glad for at det bygges noe der, og glad for det som kommer opp, det blir fint, men

det kunne godt ha vært mer enn 5-6 fastboende av de 22 leilighetene. Heldigvis så blir det 5-6 fastboende.

Det er firmaet Kustus AS som driver byggeprosjektet på Labakken. Firmaet fikk tillatelse av kommunestyret til å føre opp helårsboliger i nedre del av havna i Tvedestrand i mars 2004, etter behandling i administrasjonen og i planutvalget. Drivkraften for byggeprosjektet var ikke bare lønnsomhet, men et ønske om å bygge privatboliger. I en samtale med en representant fra Kustus AS vektlegger denne personen at det også var et ønske fra kommunen og allmennheten generelt om å få til noe i nedre bydel i Tvedestrand. Etterhvert søkte Kustus AS om fritak for boplikt på disse boligene ettersom utbyggeren antok at det ville være for lav interesse for boligene om de måtte ha boplikt. Planutvalgets innstilling lød negativt til denne søknaden, men i behandlingen i kommunestyret i februar 2005, fikk firmaet fritak fra boplikt. Ifølge representanten fra Kustus AS ble likevel ikke arbeidet igangsatt ettersom det forelå signaler om at en del krefter i det byråkratiske systemet var i tvil om dette vedtaket lot seg gjennomføre rent juridisk – eller om det faktisk kunne være en forvaltningsfeil. Vedtaket ble ikke gjort formelt ugyldig, men en avventet videre arbeid med prosjektet til etter vedtaket i bopliktsaken. Arbeidet med byggeprosjektet ble altså ikke satt igang før vedtaket i bopliktsaken førte til at området ble fritatt fra boplikt. Representanten fra Kustus AS hevder at byggeprosjektet ville blitt realisert uavhengig av boplikten, men sier samtidig at han personlig var overbevist om at boplikten ville bety mye. De hadde tillatelse til å bygge, så dette ville blitt gjort – men på en mer forsiktig måte, og fritaket fra boplikt gjorde at en tok i bruk private garantier for å sette igang prosjektet. Om området ikke hadde fått fritak fra boplikten, måtte leilighetene vært forhåndssolgt før en kunne startet byggingen. På spørsmål om representanten fra Kustus AS tok kontakt med politikerne i denne saken, svarer han at han hadde snakket med mange av politikerne og gitt tydelig signal om at han var motstander av boplikten. Her understreker han også at det har vært relativt enkelt å få diverse tillatelser i tilknytning til prosjektet, og mener årsaken til det er et stadig mer utbredt ønske om å få til noe i nedre bydel ved privat initiativ. Videre mener han det har vært lite protester fra politikere en kunne forvente det fra, og mener dette tyder på en tverrpolitisk enighet om at bygget burde oppføres. På spørsmål om han hadde forventet utfallet i bopliktsaken, svarer han at de fleste kunne forutsi det – og at det var positivt at gaten de bygger i ble fritatt fra boplikt. Han ble ikke overrasket over det, ettersom så mange ønsket dette. Han sier videre at han godt kan se på dette som en hjelpende hånd, i og med at arbeidet ikke var satt igang før vedtaket –

og at vedtaket gjorde at prosjektet ble mindre risikabelt å oppføre ettersom en regnet med større interesse for leiligheter uten boplikt.

Representanten fra Kustus AS mener å kunne se i ettertid at boplikten likevel ikke var av så stor betydning for byggeprosjektet som en hadde trodd. Mange interessenter gav uttrykk for at det med boplikten ikke var så viktig, og kjøperne er visstnok en samling av veldig forskjellige folk. Hans inntrykk nå er at halvparten av de som har kjøpt leilighet ved Labakken er folk som vil bli boende der hele året – uten at man nå kan garantere det, legger han til. Etter at reguleringsarbeidet på eiendommen var nokså kostbart, kalkulerte de seg fram til at de måtte ha ca 2000-2500 kvadratmeter med boligareal, som tilsvarer 20-25 leiligheter.

5.3.3 Politikernes syn på prosessen generelt

Det virker som de aller fleste av politikerne er fornøyd med selve den politiske prosessen. 19 av 24 mener det ble brukt tilstrekkelig tid på saken og 22 av 24 mente det ikke var noen form for skjevhet i informasjon til politikerne. Kun 2 av 24 nevner at saksframlegget pekte mest mot å oppheve boplikt. En annen representant som var for å beholde boplikten nevner derimot at administrasjonens arbeid var godt balansert nettopp fordi det var ulike meninger også internt i administrasjonen. Selve saken var nokså frikoplet fra andre kommunestyresaker – 11 av 24 politikere mener den nærmest var isolert fra andre saker. 6 av 24 mener det kan ha vært en slags kopling til Labakken-saken, men ellers er det kun mindre sammenhenger mellom bopliktsaken og andre. På spørsmål til de i administrasjonen som hadde med bopliktsaken å gjøre, om de mener saken var blitt koplet til andre lokale saker, mener 3 av 4 at den ikke er blitt det – kun ved at noen søknader om fritak fra boplikten har blitt liggende og vente. Rådmannen er derimot av en annen oppfatning. Han mener reguleringsplanen for Labakken helt klart har blitt sett i forbindelse med bopliktsaken. Sakene ble behandlet tett opp mot hverandre i tid, og han mener det ikke er tvil om at det var på grunn av byggeprosjektet at akkurat Labakken/Nyvei ble utelatt fra verneplansområdet og dermed fritatt for boplikt:

Altså, det er jo en deling som ikke hadde kommet, tror jeg da, hadde det ikke vært for den saken der. Så det er nok helt klart påvirket av akkurat det prosjektet. Sånn er politikken. Fra administrasjonen sin side så var det ikke logisk, kanskje, å ta akkurat den avgrensningen der, det var det nok ikke. Men jeg har respekt for at politikerne....de er pragmatikere tidvis. De vil

ha til en utvikling og da må de tidvis gjøre noen "short cuts". For mange så er det faktisk det som er politikk også - en må få gjort noen short cuts for å få til ett eller annet.

Ulike typer interesser kan ha stor innflytelse i det politiske miljøet. Når det gjelder lokalpolitikk, er nærheten til innbyggerne en viktig del av dets legitimering. Likevel kan nettopp nærheten til innbyggerne i en liten kommune som Tvedestrand representerer, gi negative utslag i det at "alle kjenner alle" samt en kortere og en mer innflytelsesrik vei, for noen privilegerte, inn til beslutningsprosessene. Til tross for at bopliktsaken vekket stort engasjement i Tvedestrand, og var en stor lokalpolitisk sak, svarer 12 av 24 politikere at ingen utenforstående interesser var dominerende i prosessen – det var kun av prinsipiell art – "påstand mot påstand". Av de andre 12 som derimot mener det har vært en form for dominerende interesse i prosessen, nevner 3 økonomiske interesser, og 4 håndverkerbransjen eller hensynet til by- og næringsutvikling. Når en spurte disse 12 om disse interessene hadde hatt betydning for den politiske prosessen, bekreftet 11 av dem dette. Selv om kun halvparten av politikerne mener det har vært en form for dominerende interesse representert i prosessen, er det likevel oppsiktsvekkende at nærmest alle av dem igjen mener disse har hatt betydning for den politiske prosessen. På spørsmål om noen form for interesse vant fram i prosessen, svarer 8 av 24 politikere positivt til dette, hvorav 3 av dem mener de økonomiske har vunnet fram.

Noe som er blitt bekreftet av flere, blant annet redaktør av Tvedestrandsposten og daværende bygningsjef i kommunen, er at det ikke har vært noen engasjerte interesseorganisasjoner i denne prosessen. Engasjement utenfor den politiske prosessen har dreid seg om enkeltpersoner eller grupper av enkeltpersoner som likevel ikke kan betegnes som å være tilhørende en slik organisasjon.

5.4 Andre aktørers innflytelse i prosessen

5.4.1 Høringsuttalelsene

Administrasjonen har blitt utsatt for noe kritikk ettersom de ikke var kjent med reglene for høring ved endring av en forskrift. Vedtaket i bopliktsaken representerer en endring av en

forskrift etter konsesjonsloven § 7 om nedsatt konsesjonsgrense for Tvedestrand. I forvaltningsloven kapittel 7 om forskrifter, står det i § 37 blant annet at:

(...)Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Offentlige og private institusjoner og organisasjoner for de erverv, fag eller interessegrupper som forskriftene skal gjelde eller gjelder for eller hvis interesser særlig berøres, skal gis anledning til å uttale sig før forskriften blir utferdiget, endret eller opphevet. Så langt det trengs for å få saken allsidig opplyst, skal uttalelse også søkes innhentet fra andre.⁹²

Daværende bygnings sjef kritiserer administrasjonen for at det første vedtaket i bopliktsaken derfor ble fattet uten å ha hatt en offentlig høring først, og han mener hele prosessen var nokså rotete. Ifølge ham selv var det han som tok direkte kontakt med rådmannen og ga beskjed om forvaltningsloven i forhold til endring av en forskrift – at det da må en offentlig høringsprosess til. Han mener dette første vedtaket kunne blitt gjort ugyldig om det hadde blitt stående. Men i stedet for at neste runde skulle dreie seg kun om hvordan delingen av sentrum skulle foregå, som intensjonen egentlig var, ble hele saken tatt opp på ny – og nytt vedtak fattet. Slik mener han administrasjonen unngikk å innrømme at de hadde tatt feil i starten av prosessen.

Etter det første vedtaket ble altså bopliktspørsmålet lagt ut for høring, og 53 uttalelser kom inn fra både velforeninger og privatpersoner. 22 av 24 politikere hevder de har lest disse. 1 av de 24 hadde lest noen, og 1 hadde kun lest oppsummeringen av uttalelsene som administrasjonen hadde laget. Kun 5 av de 24 politikerne mener disse høringsuttalelsene hadde noen betydning for dem personlig. 16 av 24 mente de ikke hadde noen betydning. Det er derimot et større flertall for betydningen av høringsuttalelsene for den politiske prosessen i helhet. 12 av 24 politikere mente uttalelsene var viktige og hadde betydning, der 4 av disse mente de var spesielt viktige for delingen i kommunen. 8 av 24 mente det var få politikere som vektla disse eller at de ikke hadde særlig betydning. Flere av politikerne har gitt uttrykk for at høringsuttalelsene fra velforeningene veide tyngre for dem enn dem fra privatpersoner. Flere har også sagt at en leste dem med et kritisk blikk, og la merke til hvem som hadde skrevet uttalelsene.

⁹² Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven): <http://www.lovdata.no/all/tl-19670210-000-007.html>

5.4.2 Velforeningenes innflytelse

Av de 10 velforeningene som sendte inn høringsuttalelse i prosessen, ble 3 velforeningsledere plukket ut til intervju. Disse er lederne for Sandøya, Dypvåg og Østerkleiv Velforening. Ifølge vedtaket i bopliktsaken havnet Sandøya og Østerkleiv innenfor området som beholder boplikten, mens i Dypvåg ble boplikten opphevet. Lokalsamfunnet på Sandøya var et av de mest engasjerte lokalsamfunnene i kommunen, som var veldig samstemte i ønsket om å få beholde boplikten. Høringsuttalelsen velforeningen sendte inn til kommunestyret viste at folkemøtet på Sandøya ønsket at boplikten skulle opprettholdes i sin daværende form med 30 mot 7 stemmer. Tidligere leder av Sandøy Vel var leder i to år – inkludert i tida bopliktsaken foregikk. Hun hadde inntrykk av at bopliktsaken engasjerte medlemmene av velforeningen – og innbyggerne på øya, i stor grad. Det var et veldig engasjement, og folk engasjerte seg via møtet på lokalet, seminar som ble holdt på øya, skriving i lokalavisa og via en egen underskriftskampanje. Sandøy Vel var en av de velforeningene som selv tok initiativ til å sende inn en uttalelse til kommunestyret før de fattet det første vedtaket i saken, i november 2004. Det ble først diskutert om velforeningen kunne uttale seg, og dette ble vedtatt. Deretter ble det annonsert at velforeningen skulle ta opp denne saken og sende inn en uttalelse til kommunestyret. Det ble også stemt over dette her, og ordet var fritt for dem som ville si noe. Den tidligere velforeningslederen presiserer her at det var stor grad av diskusjon blant medlemmene, og at alle turte å ta ordet – enten de var for eller imot å beholde boplikten. De mest brukte argumentene var på den ene sida at en ikke ønsket å ha tomme hus store deler av året samt det med prisnivået – muligheten til å kjøpe en helårsbolig til anstendig pris. På den andre sida var det klareste argumentet at en fikk for lite penger for hus med boplikt, om en ønsket å flytte.

Tidligere leder av Sandøy Vel mener at argumentene fra velforeningen nådde fram til politikerne – at de fikk gitt noen signaler, men det var en annen sak om politikerne tok hensyn til dette da de skulle fatte en avgjørelse i saken. Hun mener det overrasket alle at det ble en delt løsning de kom fram til. Generelt sett mener hun at velforeningene representerer en kanal til den politiske beslutningsprosessen som blir brukt, og som absolutt spiller en rolle. Hun hevder videre at politikerne i flere sammenhenger er flinke til å høre på velforeningene, at det gir innpass i lokalpolitikken. Etter hennes mening er velforeningene i utkanten av kommunen de mest aktive. Om det er noen partimessig forskjell i graden politikerne tar hensyn til velforeningene, svarer hun kun at TTL ikke er særlig for utkantsstrøk – men et typisk

sentrumsparti. På spørsmål om prosessen omkring bopliktsaken etterhvert bar preg av at de ulike velforeningene nærmest selv kunne få bestemme om de fikk beholde eller oppheve boplikten, bekrefter hun ikke det – men utelukker heller ikke at velforeningenes grad av engasjement kunne spille en rolle her.

Når det gjelder oppfatningen av hvordan medlemmene av velforeningen opplevde bopliktsaken og prosessen fram mot vedtaket, mener hun at folk var redde for om boplikten kom til å bli opphevet. Mange var frustrerte og engasjerte, og følte det var nok å jobbe med bare det å beholde skolen (1.-4. skole) og barnehagen. Etter at vedtaket ble fattet var mange fornøyde med at boplikten ble beholdt på Sandøya. Når det gjelder hvordan den tidligere lederen ser for seg vedtaket vil komme til å endre boforholdene i Tvedestrand, mener hun flere er spente på prisnivået og hun tror at en del hus i attraktive områder fort kan bli til fritidsboliger. På Sandøya mener hun at så lenge de får beholde boplikten, er det en del andre ting som vil påvirke boforholdene der. Ellers er hennes klare oppfatning at kommunen bør kontrollere boplikten i større grad enn de tidligere har gjort.

I Dypvåg Velforening var meningene mer delte enn på Sandøya, og høringsuttaalelsen som ble sendt til kommunestyret viste at velforeningen var ganske så delt på midten i sin mening i bopliktsaken. Det ble avgitt 86 stemmer hvorav 46 var for å beholde boplikten, mens 40 var imot å beholde boplikten. Lederen av velforeningen var leder i to år. Hun hadde inntrykk av at bopliktsaken engasjerte medlemmene. Folk snakket mye sammen, men hun var av den oppfatning at de som ville oppheve boplikten ikke turte å si så mye om det. På spørsmål om hvordan velmøtet der avstemningen skulle foretas foregikk, svarer hun at hun var veldig opptatt av å gjøre dette ordentlig. En paneldebatt ble arrangert, hvor blant annet Jan Marcussen (TTL), Steinar Thorsen (SV) og plansjefen i kommunen var representert. Nærmere 50 personer møtte opp til møtet, og hun selv var nokså overrasket over at såpass mange ønsket å oppheve boplikten. Når det gjaldt stemmerett var det kun de fastboende som kunne stemme, og det ble også arrangert forhåndsstemming for dem som ikke hadde anledning til å stemme på møtet. Det var ikke så stor grad av diskusjon på selve møtet, og dette tror hun kom av at de som ønsket å oppheve ikke var like villige til å ta ordet som dem som ville beholde boplikten. Hun mener det var et vanskelig tema å forholde seg til for innbyggerne i Dypvåg. Av de mest brukte argumentene har hun ikke noen eksempler fra de som ønsket å oppheve ettersom disse ikke sa stort. Men de som ønsket å beholde boplikten argumenterte med at det kom til å bli mange flere hytter, at prisene kom til å stige – og at mange slik ikke ville ha råd til å arve, og

at de fineste perlene i Dypvåg ville komme til å bli stående tomme store deler av året ettersom disse nok ville bli solgt til fritidsboende. Når resultatet av avstemningen ble mer likt enn det en kunne tro ut fra diskusjonen, antyder hun at grunnen kan være at det bor mange håndverkere i området. Tankegangen her er at håndverkere for det meste vil være for å oppheve boplikten ettersom dette antas av mange å føre til opprettholdelse og/eller økning av deres arbeidsgrunnlag. Det må likevel understrekes at en slik guppe mennesker ikke kan anses å være homogen.

Når det gjelder om argumentene fra velforeningen nådde politikerne eller ikke, sier den tidligere lederen av Dypvåg Vel at hun er litt usikker på det – og at mange syns det var veldig urettferdig at noen områder fikk beholde boplikten mens det er mange attraktive områder langs sjøen for eksempel innen Dypvågs grenser også. På spørsmål om hun syntes prosessen etterhvert bar preg av at de ulike velforeningene nærmest selv kunne få bestemme om de fikk beholde eller oppheve boplikten, mener hun at de sterke velforeningene som for eksempel Østerkleiv og Borøya hadde stor innflytelse. Hun mener det går litt på personer også, og karakteriserer blant annet lederen av Borøya som en sterk leder som ønsket å beholde boplikten. Hun mener politikerne tok hensyn til velforeningenes mening da de skulle ta en avgjørelse til slutt – ettersom vedtaket førte til at kommunen ble såpass oppstykket. Om det var noen partimessig forskjell i å høre på velforeningene, svarer hun bare at alle visste at SV var veldig for å beholde boplikt og TTL veldig for å oppheve, de andre var mer uklare. Hun syntes prosessen og høringsrunden var spennende, men mener den ble noe urettferdig. Det var mye rot i starten, og blant annet ingen retningslinjer for høringen. Likevel følte hun politikerne ville ta dette på alvor.

Når det gjaldt hvordan medlemmene av Dypvåg Vel opplevde denne prosessen, tror hun at folk var mer engasjerte i sine egne hjem enn i form av å prate mye sammen på lokalet. De som pratet mest var de som ville beholde boplikten – det var ikke populært å ville oppheve. Det har ikke vært mye reaksjoner etter vedtaket og ikke vært noen salg av eiendommer i området. Hun hevder at det sjelden er noe til salgs i Dypvåg, og at det heller ikke er det nå. Lederen av Dypvåg Vel mener heller ikke at vedtaket vil komme til å endre boforholdene i Tvedestrand kommune.

Østerkleiv er et boligområde innenfor verneplansområdet i Tvedestrand sentrum, og er av flere trukket fram som et prakt eksempel på at boplikten har fungert. På 1970 -og 80-tallet var

det, ifølge tidligere leder av Østerkleiv Velforening, et nærmest dødt område ettersom husene kun ble brukt om sommeren. Han mener det nesten ikke ble tømt søppel eller brøytet snø om vinteren ettersom svært få bodde der store deler av året. De siste 20- 25 årene har derimot området sakte forbedret seg, blant annet etter at boplikten ble innført. Unge folk har etablert seg, pusset opp husene og det ble til en levende bydel. Tidligere leder av Østerkleiv Velforening var leder i to år, og også mens bopliktsaken foregikk. Han mener saken engasjerte innbyggerne i Østerkleiv i veldig stor grad. Han ble oppsøkt til stadighet og det var en veldig interesse blant folk – både for og imot å beholde boplikten. Folk engasjerte seg både ved å snakke sammen, skrive leserinnlegg i avisa og velforeningen hadde to allmøter underveis i prosessen. Østerkleiv Velforening var også, som Sandøy Vel, en av de som sendte inn uttalelse til kommunen også før det første vedtaket ble fattet i saken. Han sier videre at flere personer fra velforeningen dro for å følge kommunestyremøtene for å kunne gi informasjon videre til resten av velforeningen. På velmøtene kunne folk diskutere og legge fram sine synspunkter, og det var stor grad av diskusjon fra begge sider. Det mest brukte argumentet for å beholde boplikten i Østerkleiv gikk på bomiljøet; at folk bodde i husene, vedlikehold av husene – alt som hadde med utseendet å gjøre. Her understreker han at det ”så ut som et rottehøl her på 70- og 80-tallet” men at de nå har klart å bygge området opp til en levende bydel. Hovedargumentet for å oppheve boplikten mener han var rent økonomisk; det var å få høyest mulig pris for huset sitt om en ønsket å selge.

Når det gjelder stemmegivningen ble dette gjort skriftlig ved levering av stemmesedler. Det var kun fastboende som kunne stemme, og hver husstand talte som en stemme. Det var 31 stemmeberettigede husstander i Østerkleiv, og 21 avga stemme. De stemmeberettigede hadde anledning til å vise sin holdning til 3 ulike alternativer; om en ønsket boplikt i hele Tvedestrand kommune, om en ønsket en delt løsning med boplikt kun på Østerkleiv, Vesterkleiv, Sandøya og Lyngør, eller om en ønsket å beholde boplikten i den gjeldende vernesonen. Resultatet ble flertall (11 mot 6) for å oppheve i hele kommunen, flertall (11 mot 2) imot den delte løsningen, og flertall (11 mot 5) for å beholde boplikten i den gjeldende vernesonen. Den tidligere lederen av Østerkleiv Velforening var ikke helt fornøyd med hvordan stemmegivningen hadde foregått, og presiserte at de hadde fått svært dårlig informasjon fra kommunen og at de også fikk liten tid på seg til å levere høringsuttalelsen. Han mener politikerne derfor misforstod hva folk i Østerkleiv ønsket, ettersom politikerne trodde folk i Østerkleiv var fornøyd så lenge de fikk beholde boplikten der. Han presiserer at det var flertall for å få beholde boplikten i vernesonen (inkludert Østerkleiv), men at folk ikke

ønsket den delte løsningen – da ville de heller at boplikten skulle oppheves i hele kommunen (slik det var flertall for om man stiller spørsmålet slik). Hans oppfatning er at folk mener det er urettferdig å dele kommunen inn i områder med og uten boplikt.

På spørsmål om den tidligere lederen av Østerkleiv Velforening mener argumentene deres nådde fram til politikerne, er han klar i sin tale:

Nei, aldeles ikke. Det var overstyreelse fra kommunen fra første dag. Politikerne hadde bestemt seg, og det med høring var kun et pliktløp.

Han mener prosessen var politisk styrt hele tida, at kommunen hadde opptrådt uklart og håndtert saken dårlig. Høringen kom alt for sent og det virket som politikerne allerede hadde bestemt seg. Han antyder også at det var innslag av ”kameraderi” i kommunestyret; at noen representanter selv hadde økonomiske interesser innblandet med saken. Han savnet også et større møte for alle bydelene, med klarere retningslinjer og mer informasjon om saken. Videre avkreftes det at prosessen etterhvert kunne bære preg av at de ulike velforeningene nærmest selv kunne få bestemme om de fikk beholde eller oppheve boplikten, fordi han mener politikerne ikke hørte på dem og at det delte vedtaket kom av *”den forferdelige politiske hestehandelen som skjedde i siste minutt”*. Velforeningenes rolle i prosessen var, ifølge tidligere leder av Østerkleiv Velforening, mer en brikke i et stort spill som ikke betydde mye ettersom alt allerede var bestemt.

Inntrykket av hvordan velforeningens medlemmer opplevde denne saken og prosessen fram mot vedtaket, er ifølge den tidligere velforeningslederen at folk var veldig frustrerte og fortvilet ettersom det var dårlig med informasjon om lover og regler – samt hva som egentlig skulle skje. Folk er også misfornøyde nå i etterkant av vedtaket, mye på grunn av at alle ønsket boplikt eller ikke boplikt for hele kommunen, og at en delt løsning oppfattes som urettferdig på alle måter. Han karakteriserer prosessen som et dårlig politisk håndverk, og mener at problemene av det begynner å vise seg i Østerkleiv. Det har ført til mye negativitet i området, og spekulasjoner om folk skal selge eller at folk som allerede har kjøpt hus nå begynner å søke om fritak fra boplikten. I tillegg er kommunen begynt å leie ut noen hus i området til sosialklienter, som heller ikke har bedret bomiljøet. Han nevner også at lokalavisa var sterkt for å oppheve, og at dette kan virke veldig styrende på folk. Han er av den oppfatning at en lokalavis ikke burde ta stilling til en slik sak, og at det virket som alt som ble

skrevet ble vridd i en bestemt retning. Når det gjelder hvordan han mener vedtaket kan komme til å endre boforholdene i Tvedestrand, mener han det er litt tidlig å si, men at prisene allerede er begynt å stige og at tomter rett på utsiden av byen for det meste blir solgt til feriegjester. Slik ser han for seg at kommunens fastboende etterhvert blir boende i boligstrøk lenger vekk fra sentrum og kysten, og at sentrum slik kan bli liggende nokså dødt store deler av året.

De tre ulike velforeningslederne som er intervjuet her, har altså noe ulike oppfatninger om den politiske prosessen omkring bopliktsaken. Det er verdt å merke seg at 2 av 3 mener det har vært en noe rotete prosess med dårlig informasjon om hvordan høringen skulle foregå. Den ene av disse mente likevel at politikerne ville ta høringen på alvor, mens den andre mente dette kun var noe politikerne måtte gjennom før vedtaket kunne fattes. I alle tre velforeningene var dette en sak som engasjerte innbyggerne i stor grad, og det var ikke en behagelig sak; på Sandøya ble det nevnt at folk var redde, i Østerkleiv var det frustrerende for folk og også i Dypvåg var dette et vanskelig tema. 2 av de 3 velforeningslederne antyder at velforeningenes uttalelser har hatt betydning for politikerne, i motsetning til den siste av dem som mener dette har vært likegyldig for politikerne.

5.4.3 Innbyggerne som privatpersoner og mulighet for innflytelse

Én mulig kanal for å påvirke det politiske systemet, er folkeavstemning. I løpet av den politiske prosessen fram mot vedtaket i bopliktsaken, ble det lagt fram et forslag i kommunestyret om å holde en bindende folkeavstemning om saken. I møtedokumentene vises det at kun 1 av politikerne stemte for dette forslaget. Politikerne som stemte for dette savnet engasjement fra flere i saken, og mente dette kunne være en måte å få flere med på avgjørelsen. De andre 23 politikerne har gitt en del ulike svar på hvorfor de stemte imot å holde folkeavstemningen. 5 av de 23 svarte at de mener det er politikerne som skal fatte slike avgjørelser via det mandatet de har fått fra velgerne. 4 av de 23 mente det ikke var nødvendig i denne saken. Andre grunner til å stemme imot dette var usikkerhet omkring hvem som skulle få stemme, at saken ikke var stor nok – og ikke engasjerte mange nok til å ha folkeavstemning om den, feil tidspunkt eller at det var for stort apparat å organisere. Det var 1 som mente han ikke kunne ha vært på møtet fordi han hadde stemt for forslaget om å ha folkeavstemning i saken. På spørsmål om representantene hadde stemt annerledes om

forslaget hadde gjeldt kun en rådgivende folkeavstemning, var det kun 1 av de 24 som sa at han kanskje hadde stemt annerledes.

En annen kanal innbyggerne kunne bli hørt gjennom, var MMI-undersøkelsen Tvedestrandsposten gjennomførte kort tid før det endelige vedtaket ble fattet. Formålet med undersøkelsen var å kartlegge holdning til boplikt blant Tvedestrand's innbyggere. Målgruppen var innbyggere over 18 år, og det ble gjennomført totalt 200 telefonintervju – fordelt på boligområdene Tvedestrand sentrum, Holt, Borøya, Gjeving, Laget, Sandøya og Lyngør⁹³. Undersøkelsen viste at holdningen til boplikt var nokså delt på midten blant dem som hadde deltatt i undersøkelsen; 44 % var for boplikt og 40 % imot boplikt i Tvedestrand. Når det gjelder alder er det de yngste som er mest for å beholde boplikten; 50 % i aldersgruppen 18-29 år. Aldersgruppen 45-54 år er den eneste som viser flertall imot boplikten; 49 %. Det ser nokså jevnt ut når det gjelder bosted og holdning til boplikt, men Sandøya/Lyngør skiller seg ut ved at 59 % er for boplikt og 32 % imot. Borøya skiller seg også ut ved at hele 65 % der er imot boplikt og 30 % for. Det er også verdt å merke seg at blant dem som bor på Holt, som er et innlandsområde, er 52 % for boplikten og 32 % imot. Sentrum og Gjeving/Laget deler seg helt på midten. Det som utgjorde det klareste signalet til politikerne ved denne undersøkelsen, var at hele 75 % mente det burde være like bopliktregler i hele kommunen. Borøya skiller seg her ut ved at 90 % har svart dette. Den yngste aldersgruppen, 18-29 år, skiller seg ut ved at 50 % har svart at en ikke trenger å ha like bopliktregler for hele kommunen. På spørsmål om innbyggerne vil bli direkte berørt av bopliktvedtaket, enten økonomisk eller trivselsmessig, har 19 % svart økonomisk og 18 % trivselsmessig. Her er det, både ved økonomisk og trivselsmessig påvirkning, personer mellom 45-54 år og personer bosatt på Sandøya/Lyngør som skiller seg ut.

Ellers viste undersøkelsen at 67 % er i meget eller stor grad opptatt av hva politikerne i Tvedestrand driver med, og 68 % er meget eller ganske fornøyd med Tvedestrandspostens dekning av saken. Hele 94 % kjente til at Tvedestrand kommunestyre skulle fatte en avgjørelse om det skal være boplikt i kommunen. Høyeste kjennskap fant man blant innbyggere på 45-54 år, personer med husstandsinntekt over kr 600.000, personer med 7 år eller mer utdanning og personer bosatt i Holt. Det sistnevnte er verdt å merke seg; 100 % av

⁹³ Se vedlagt kart over kommunen.

de spurte som var bosatt i Holt visste om dette – noe som taler imot påstanden om at bopliktspørsmålet for det meste har engasjert innbyggere bosatt i kystnære strøk.

Til tross for noen tydelige signaler fra innbyggerne via MMI-undersøkelsen, gir politikerne denne liten betydning. Hele 20 av 24 politikere mener den hadde liten eller ingen betydning for vedtaket – selv om noen av dem nevner den var et greit bidrag til prosessen. 4 av disse 20 mener undersøkelsen var lite troverdig. Noen nevner at undersøkelsen viste klart at innbyggerne stort sett var imot en delt løsning for kommunen, men når alt kom til alt fikk ikke dette den betydning en kunne tro på forhånd. Redaktøren av Tvedestrandsposten, Marianne Drivdal, mener det var veldig overraskende at politikerne ikke tok mer hensyn til denne ettersom den gav et såpass klart signal om at folk i kommunen ville ha like regler for alle uavhengig av hvor de bor. På spørsmålet om hva redaktøren mener om politikernes evne til å høre på innbyggernes meninger i saken, stiller hun seg tvilende. Det er tydelig at det at politikerne valgte å vedta den delte kompromissløsningen, var overraskende – ikke minst fordi såpass mange hadde gitt uttrykk for at ulike regler blir oppfattet som urettferdig. Kort tid etter at denne undersøkelsen ble gjort kjent i Tvedestrandsposten, gikk også et par politikere ut i pressen, blant annet ordføreren, og ga uttrykk for at den delte løsningen ble ansett ”som død”. Mange reagerte derfor på at politikerne likevel valgte denne delte løsningen. Men Drivdal nevner også at øysamfunnenes innsats i prosessen må ha blitt lagt merke til, ettersom boplikten ble beholdt her. Spesielt på Lyngør og Sandøya var det klart flertall for å beholde boplikten.

5.4.4 Medias rolle i prosessen

Om det hittil har virket som om politikerne har gitt administrasjonens arbeid, engasjement fra ulike aktører, MMI-undersøkelse samt høringsuttalelser relativt liten betydning for prosessen, er det sikkert at de gir media en større betydning. Hele 22 av 24 politikere mener medias rolle i denne saken var viktig. 1 av de 24 mente den kunne være viktig for stemningen i folket og for tvilerne, men ikke for vedtaket. Kun 1 av de 24 mente media ikke var viktig fordi sakens utfall var avgjort ved valget. Når det gjelder hvordan media har opptrådt, spriker det mer i politikernes svar. 5 av de 24 mente Tvedestrandsposten dekte saken bra, og at alle slapp til. 7 av de 24 mente avisa hadde vært farget i sin dekning av saken, selv om noen av dem igjen nevnte at avisa likevel slapp alle til. Ellers virket det som resten av politikerne var nokså

fornøyde. Et par politikere fra venstresida i politikken nevner riktignok at de alltid har hatt problemer med å få spalteplass i avisa, i forhold til andre partier mer på høyresida i politikken.

Det er ikke tvil om at Tvedestrandsposten var aktiv i prosessen omkring bopliktsaken. Dette er noe redaktør Marianne Drivdal kan bekrefte. Hun mener også det noen av politikerne har antydnet, at det var avisa som satt igang hele bopliktsaken etter valget. TTL hadde programfestet at de ville ha boplikten opp til vurdering i kommunestyret, og partiet fikk flest representanter inn i kommunestyret etter valget – samt ordførerposten. Drivdal gir uttrykk for at de i Tvedestrandsposten syntes lite skjedde etter valget, og gikk dermed inn for å få saken igang. Da de begynte å spørre ulike politikere og andre om synspunkter på boplikten, og også tok dette opp med ordfører i eget intervju, begynte ting å skje. Drivdal mener saken førte til et enormt engasjement – og det bidro blant annet til å øke avisas opplag. Redaktøren bekrefter også at avisa tok et klart standpunkt i saken. Noe av grunnen til dette var ønsket om å unngå beskyldninger om å ha en skjult agenda. Avisa gikk inn for å oppheve boplikten i hele kommunen fordi en følte reglene hadde utspilt sin rolle, at de fungerer dårlig i praksis ettersom mer ressurssterke personer klarer å omgå reglene – og slik fører til urettferdighet, og fordi kommunen trenger utvikling – og det å oppheve boplikten var noe en mente kunne slå positivt ut. Drivdal vektlegger likevel at hun mener avisas dekning av saken var veldig balansert og fikk fram begge syn. Når det gjaldt prinsipper for dekningen av saken, var ønsket om å gi plass til alle som mente noe, det drivende. Saken overskygget i en periode alt annet som skjedde i kommunen, og Drivdal mener ingen i kommunen kunne si de ikke visste at saken skulle behandles i kommunestyret. Uttalelser og meninger ble hentet fra en bred gruppe – alt fra ulike politikeres synspunkter til eiendomsmeglere og byggmestere med ulike meninger om saken samt at alle leserinnlegg fikk slippe til. Hun viser også til MMI-undersøkelsen der 68 % sier de var meget eller ganske fornøyde med avisas dekning av saken. Redaktøren er i det hele tatt veldig fornøyd med avisas arbeid i saken, og mener det er viktig for lokaldemokratiet at lokalavisa klarer å sette fokus og å følge med. Politikerne mener hun derimot var uforberede på det voldsomme engasjementet saken førte til, og mener de ville kjørt prosessen litt annerledes om de hadde vært mer forberedt. Hun nevner blant annet at det burde vært noen kriterier for hvordan den offisielle høringsrunden skulle foregå. Dette ble gjort på ulike måter av ulike velforeninger. I tillegg hadde noen på eget initiativ satt igang underskriftskampanjer – alt dette gjorde at behandlingen av saken kom litt skjevt ut. Etter det endelige vedtaket mener Drivdal at det stilnet fort i kommunen. Det forekom litt kritikk rett

etter vedtaket, blant annet fordi mange reagerte på at politikerne vedtok en delt løsning, men utover dette mener hun det ikke har vært noen flere reaksjoner på vedtaket.

5.5 Oppfatninger etter vedtaket

På spørsmål om hva representantene nå mener om vedtaket, svarer 11 av 24 at de ikke er fornøyde med det. Resterende 13 av 24 er relativt lunkne i sin omtale av det, som for eksempel en representant:

Det var det beste vi kunne få til der og da. Jeg tror nok at saken må på dagsorden igjen ved en samme anledning. Men når vet jeg ikke. Men vi har vel sagt innad i vår gruppe at vi nå må se hvordan dette funker, med det vedtaket vi har gjort til nå.

Politikerne mener, som redaktøren av Tvedestrandsposten, at vedtaket ble relativt bra mottatt av innbyggerne – om det kom noen få reaksjoner, la dette seg fort. Kun 5 av 24 mener at mange var misfornøyde i starten. Det er nok foreløpig for tidlig å si noe om vedtaket har ført til noen spesielle resultater for kommunen, men 4 av 24 mener det skjer mer salg av eiendommer i kommunen, og noen ”supersalg” er registrert. Kun 1 av 24 nevner det kommer flere søknader om fritak fra boplikten til kommunen. De fleste politikerne uttrykker at de er spente på hvordan vedtaket kan komme til å endre boforholdene i kommunen. 8 av 24 politikere tror det kan bli slik som tilstanden var før boplikten ble innført i kommunen; altså at flere og flere bolighus blir solgt til feriegjester. 4 av 24 mener det ikke kommer til å føre til særlig store endringer, og 6 av 24 mener det vil slå positivt ut for kommunen på lang sikt.

Til slutt kan det nevnes at politikerne selv virker fornøyde med eget engasjement i prosessen – hele 17 av 24 ville ikke, sett tilbake på det nå i ettertid, gjort noe annerledes.

6.0 Analyse

Dette kapitlet vil besvare oppgavens hovedproblemstilling og dens underproblemstillinger ved å knytte teori til empirien i studien. Ettersom hovedproblemstillingen dreier seg om hvordan den lokalpolitiske prosessen har foregått, vil dette kapitlet være disponert ut fra hvordan Johan P. Olsen (1987) knytter innflytelse til ulike faser i en beslutningsprosess. Initiativ-, utrednings- og beslutningsfasen vil være vektlagt ettersom det først og fremst er dette studien kan si noe om. Iverksettings- og tilbakeføringsfasen vil imidlertid også nevnes mot slutten av kapitlet. Hensikten med å benytte seg av denne disponeringen er å holde seg til hovedproblemstillingen/studieobjektet, som er selve den politiske prosessen, på en strukturert og tydelig måte. Underproblemstillingene vil også klart framkomme, samt settes mer i sammenheng med gangen i prosessen enn ved framstillingen i forrige kapittel.

Hele kapitlet vil handle om hovedproblemstillingen, under hver av de ulike fasene i beslutningsprosessen. Den første underproblemstillingen vil først og fremst besvares i delen om utredningsfasen og lyder:

Hvordan har kommunestyrerepresentantene og administrasjonen jobbet med saken?

Den andre underproblemstillingen vil besvares i delene om utrednings- og beslutningsfasen og lyder:

Hvordan har andre aktørers muligheter for deltakelse vært, og hvordan har deltakelse fra andre aktører påvirket prosessen?

6.1 Initiativfasen

Beslutningsprosessen som førte til vedtaket i bopliktsaken i Tvedestrand, er i denne oppgaven begrenset i tid fra lokalvalgkampen i 2003 til vedtaket ble fattet våren 2005. Ifølge Olsen (1987) kan innflytelse i en politisk prosess være knyttet til det å få akseptert samfunnsforhold som et problem for det offentlige. I forhold til bopliktsaken har det vært viktig for motstanderne av boplikt å samle aksept for påstanden om at boplikten ikke lenger fungerer

etter sin hensikt, og at det slik representerte et problem for kommunen. Det ble også argumentert med at boplikten var umulig å håndheve. Olsen (1987) snakker om tre perspektiver på hvordan saker kommer opp på, eller tas bort fra, det politisk-administrative systemets dagsorden. Først kan man se det offentliges dagsorden som et resultat av samfunnsmedlemmenes behov og krav. Her forutsettes det at konkurransen mellom partier, organisasjoner og elitegrupper gjør at det alltid vil være noen som er villige til å ta opp ulike samfunnsproblem – ingen vil ha vanskeligheter med å finne en talsmann. Dette innebærer en tro på at sosial pluralisme automatisk fører til politisk pluralisme, og er blitt kritisert ettersom det finnes mange eksempler på at både grupper og saker stadig faller utenfor. Det andre perspektivet tar også utgangspunkt i den demokratiske prosess og politiske konkurranse, men vektlegger politikernes og partienes stadige behov for nye saker i kampen om velgernes gunst. Det tredje perspektivet legger hovedvekten på produsentene av offentlige tjenester. Her er tankegangen at ulike profesjoner, eksperter og offentlige, administrative enheter kan opprettholde eller øke etterspørselen etter egne tjenester ved å få i gang nye offentlige tiltak. Dermed kan de ivareta egne behov for prestisje, vekst og innflytelse. Et administrativt apparat kan slik ofte være iherdige forsvarere for de oppgaver de er satt til å ivareta. Disse tre perspektivene utelukker ikke hverandre, men fanger opp ulike aspekter ved initiativfasen. Ut fra det første perspektivet kan det tenkes at enkelte innbyggere kunne tatt initiativ til å få bopliktsaken på agendaen ettersom det er en sak mange har engasjert seg i. Men søk i Tvedestrandsposten etter artikler eller leserinnlegg viser et spenn i tid fra 2002 da diverse saker om boplikt ble tatt opp i avisa, til våren 2004 da saken var kommet opp i kommunestyret. Det viser seg altså at en ut ifra lokalavisa ikke kan se noe engasjement fra innbyggere våren eller høsten 2003 om å få bopliktsspørsmålet på den politiske agendaen igjen. Det er derimot ikke urimelig å anta at initiativet til bopliktsaken i Tvedestrand kom fra politiske partier som kunne tenkes å tjene på å ha saken på sitt partiprogram under lokalvalgkampen i 2003. Spørsmålet om boplikt skaper engasjement i en kommune som Tvedestrand, og det er sannsynlig at enkelte partier tjener på å ta opp en slik sak som i stor grad appellerer til velgernes følelser. Det kan også tenkes at disse partiene kalkulerer med at andre partier ikke tjener på en bopliktdebatt like før lokalvalget. Tvedestrand Høyre ble blant annet kritisert av et eget medlem som mente det var en tabbe at de kjørte så sterkt på bopliktsaken i valgkampen⁹⁴. Det tredje perspektivet virker mindre trolig å ha spilt inn i saken i Tvedestrand, ettersom administrasjonen i den grad de er blitt knyttet til saken, heller har

⁹⁴ Høyreveteran Rolf Siljedal kritiserte eget parti i Agderposten 04.05.2004, "Rolf (53) jubler for milliontap": <http://agderposten.no/apps/pbcs.dll/article?AID=/20050504/LOKAL8/105040099&SearchID=73262936356123>

understreket vanskelighetene ved å håndheve forskriften enn eventuell nødvendighet av å beholde den. Om administrasjonen stod bak initiativet, ville mest sannsynlig deres egne tjenester i forhold til boplikt bli nedlagt. På en annen side kan det tenkes at krefter innen administrasjonen ønsket nettopp dette, men dette vil kun være spekulasjoner og ingen av respondentene har hevdet at administrasjonen stod for noe initiativ i denne saken.

Av kommunestyrerepresentantene mente 18 av 24 at initiativet til å ta opp saken i kommunestyret kom fra borgerlig side. Noen, 3 av 24, hevder at lokalavisen Tvedestrandsposten direkte var involvert i dette, og andre igjen vil nok mene den utgjorde en dominerende pressfaktor. Lokalavisa kan sies å ha vært svært aktiv gjennom hele beslutningsprosessen, ikke bare i initiativfasen, og avisa inntok også et klart standpunkt i saken. Rasmussen (2001) hevder mediene er de viktigste institusjonene som bærer offentligheten. Åpen og fri meningsutveksling er en forutsetning for vårt moderne demokrati, og mediene blir stadig kalt den fjerde statsmakt og ”vaktbikkje” ettersom de bidrar til demokratisk kontroll. Inforollen til mediene er like viktig. Uten at innbyggerne får informasjon om hva som skjer i de politiske institusjoner, kan man vanskelig snakke om folkestyre eller demokrati. Det eksisterer en generelt akseptert målsetning om at mediene skal fungere som arena for demokratisk meningsbryting og debatt. Syvertsen (2004) skriver her at mens kringkastingsmediene er de som sterkest framheves når det gjelder målsettingen om mangfold, settes avisene i en særstilling når det gjelder å sikre fri meningsbryting og debatt. Winsvold og Myrvold (2005) skisserer visse trekk for at en arena kan sies å utgjøre et offentlig rom. Her må arenaer være åpen for deltakelse for alle borgere, det som ytres må være tilgjengelig for alle og arenaen må være åpen for politisk informasjon og debatt. Mitt datamateriale viser at lokalavisa i Tvedestrand oppfylte disse trekkene i stor grad. Den åpne linjen avisen hadde angående leserinnlegg førte til at alle innbyggere som ønsket det kunne få uttrykke seg. Også politikere fikk selvsagt ytret sine meninger her, og i tillegg til politisk debatt bidro dette til informasjonskilden for velgerne. Det kan også hevdes at lokalavisa både fungerte som aktør og arena, slik som eksempelet Skålnes (2005) nevner ved en valgkamp i Nittedal kommune. Her arrangerte avisa folkemøte, presenterte politiske saker og registrerte på mange måter valgkampen i kommunen. Lokalavisa i Tvedestrand var arena i den forstand at den sørget for åpen og fri meningsutveksling og debatt. Den laget flere reportasjer om boplikten, blant annet fra Tvedestrands vennskapskommune i Sverige, Lysekil, som satte lys på et manglende liknende regelverk som boplikten i Sverige. Videre hadde den intervju med en rekke politikere fra ulike sider av saken, bygningsfirmaer med ulike meninger samt at den

tillot store mengder leserinnlegg fra ulike privatpersoner og politikere. Men lokalavisa tok også et eget standpunkt i saken, redaktøren har hevdet at avisa tok initiativet til å få saken opp i kommunestyret, og kan slik også sies å ha fungert som en aktør i den politiske prosessen. Noen vil nok mene at dette er problematisk, og en av velforeningslederne ga klart uttrykk for misnøye angående dette. Han mente blant annet at informasjonen ble vridd i favør av den siden av saken avisa stod for, at det meste tok farge av dette. Poenget her blir ytterligere problematisert ved at Tvedestrandsposten er det dominerende medium i kommunen. Agderposten blir også lest av mange, og flere har nevnt at de mente denne avisa hadde en mer nyansert framstilling av saken – men at den skrev om den i langt mindre grad. Sørlandssendingen via radioen ble på samme måte oppfattet som å ha en mer nyansert framstilling av saken, men også denne dekket ikke saken i like stor grad som Tvedestrandsposten. Lokalavisa Tvedestrandsposten har altså ikke hatt monopol på informasjonsrollen i området, men dens rolle som den viktigste medieaktøren bør heller ikke undervurderes. Av politikerne i kommunen mente de fleste at lokalavisen dekte saken på en god måte, men 7 av 24 – representert fra begge sider av saken – mente den var noe farget i sin framstilling. En representant uttrykker det på denne måten:

En lokalavis, den har veldig makt i sånt et lite lokalsamfunn. Og den hadde nok, det var nok forskjellige synspunkter blant journalistene, det tror jeg nok. Men veldig mange av dem...[det] var tydelig at det var noen i Tvedestrandsposten som ville oppheve boplikten.

For øvrig mente denne representanten at lokalavisa i denne saken hadde opptrådt ”ryddig”. Man må også i dagens mediesituasjon kunne skille mellom hva som blir sagt på lederplass, og hvorvidt de enkelte journalistene presterer å være objektive i saksframstillinger. Men på generell basis, og i forbindelse med et eksempel på en annen sak, sier hun også følgende:

Du merker med en gang hvor lokalavisa, hvilken side den står på. Og hvilke folk de intervjuer og hvem som får mest spalteplass.

Cook (1998) retter søkelyset mot at media bør anses som en politisk institusjon, der journalister/reportere kan anses som nøkkeldeltakere i politikk og beslutningsprosesser. Han understreker at dette ikke må bety at journalister har politiske skjulte motiver eller bevisst forsøker å fremme bestemte ideologiske eller partipolitiske agendaer. Tvert imot, er det ifølge Cook (1998) så komplisert å vurdere journalisters politiske rolle fordi deres politiske

innflytelse kan oppstå – ikke på tross av – men på grunn av, deres prinsipielle holdning til objektivitet, faktaopplysninger og autoritet, samt en slags avstand fra de politiske og sosiale konsekvensene som følger av deres nyhetsdekning. Han argumenterer videre for at nyhetsmediene som politisk institusjon likner mer på institusjoner som politiske partier eller interessegrupper, enn de tre konstitusjonelle – den lovgivende, utøvende og dømmende makt. Videre mener han det er spesielt én sentral forskjell mellom nyhetsmediene og parti- eller interessegrupper; sistnevnte er dannet og opprettholdt for strategisk, felles streben etter åpne og spesifikke politiske mål, mens nyhetsmediene ikke er formet for dette målet. Til sammenligning med eksplisitt parti- og interessegruppedepolitikk, kan nyhetsmedienes politikk, makt og innflytelse være implisitt og skjult – selv for (eller spesielt for) mediens egne aktører. I det å strebe etter objektivitet vil journalister ende opp med å tilføre en viss skjevhet til nyhetene, strukturelt heller enn eksplisitt, som favoriserer kun enkelte politiske aktører, hendelser, programmer eller saker. Cook (1998) understreker sitt poeng med å si følgende: *“After all, if the news media are successful – as they often claim to be – in simply mirroring an outside world, then their contribution would be limited”*⁹⁵. Om man, som Cook (1998), tar utgangspunkt i en definisjon av ”politisk handling” som noe som skiller seg fra alle andre sosiale handlinger ved at de er orientert mot offisielle fordelinger av midler, kan media opptre politisk på flere måter. En måte er ved en forsterking av politisk makt eller å sørge for ressurser til offentlige aktører slik at de får realisert sine agendaer. Men media er også, i hvert fall delvis, uavhengig fra sine kilder i produksjonen av nyhetsinnholdet. På denne måten har de muligheten til å påvirke hvem som har autoritet, fastleggingen av de politiske verdiene og hvilke tildelinger som blir gjort. Her er det da viktig å huske på at media er selektiv. Selektivitet fører ikke nødvendigvis til partiskhet, men journalister har muligheten til å påvirke en sak i valgene av hvem som får uttale seg om hvilke saker og under hvilke omstendigheter. Om man aksepterer Cooks (1998) argumentasjon – om enn til en viss grad – blir det viktig å være klar over at media som aktør ikke kan stilles politisk ansvarlig på samme måte som politikerne.

Ettersom media er selektiv i hvilke saker som dekkes, og hvordan, er det mulig at Tvedestrandsposten kan ha gitt en noe skjev framstilling av bopliksaken i Tvedestrand. Dette er det for så vidt ikke grunnlag for å konkludere med i denne undersøkelsen. Selv om noen av politikerne har kritisert lokalavisa, er de fleste fornøyde med dens dekning av saken. At avisa

⁹⁵ Cook, 1998: 87.

inntok en aktørrolle passer også med den utvikling Haugedal (2004) skisserer, der dagens media også vil være aktør ved siden av å representere en arena – og slik har fått styrket sin politiske innflytelse. På denne måten kan det anses som positivt at lokalavisen gikk så åpent ut med eget standpunkt, slik at leserne selv hadde mulighet til å lese avisa med et kritisk blikk, til fordel for å mistenke en skjult agenda.

Ett positivt element i initiativfasen av prosessen var at de fleste partiene omtalte boplikt i sitt partiprogram på en eller annen måte, slik at velgerne kunne ha en anelse om hvordan partiet stod i saken. I lokalvalgkampen var også saken oppe til diskusjon, selv om den ikke kan sies å ha vært en av de sentrale valgkampsakene. Det kan imidlertid kritiseres at noen av partiene ikke tok et klart standpunkt i saken, og slik kunne unngå å tape stemmer fra dem som var uenige med dem – særlig med tanke på at man ut fra MMI-undersøkelsen og høringsuttalelsene kan se at det ikke var noe klart flertall for det ene eller det andre: det var en sak som delte innbyggerne på midten. En representant kritiserer de partiene som ikke var klare på dette før valget:

Hadde folk vært klare litt mer på forhånd, så er det jo valgresultatene som avgjør det. Eh, det er klart du kan ikke ha et sånt meningsmålingsdemokrati, ikke sant, uansett så blir jo det å ta ansvaret for de politiske valgene som blir gjort – det må faktisk de politikerne som er valgt gjøre, og så må de heller få ryk neste gang.

Når det gjelder verdier for det representative demokrati, vil det være svært viktig med en åpen offentlighet der synspunkter drøftes og redegjøres for. Velgerne bør også ha muligheten til å holde politikerne ansvarlige, og da er det avgjørende for dem å vite hva de ulike politikerne mener. Som representanten i sitatet ovenfor presiserer, så er det på den måten politikerne kan ”sanksjoneres” ved neste valg. Selv om det er rimelig gode muligheter for andre former for deltakelse i en norsk kommune, enn via den representative valgkanalen, må ikke viktigheten av denne bagatelliseres. Velgerne bør ha rett til å vite hva de ulike representantene eller partiene mener om en såpass viktig lokalpolitisk sak. Det kan riktignok hevdes at velgerne burde ha hatt et godt nok grunnlag for å vite hvordan de ulike partiene ville stemme i saken. Om saken var særlig viktig for noen velgere, var det også anledning til å stemme på partier som sa tydelig ifra hva de mente.

Mange har uttrykt misnøye ved at det kunne virke som om politikerne i stor grad allerede hadde bestemt seg i denne saken. Både noen av politikerne selv, samt privatpersoner, har vært fortvilte over at prosessen virket fastlåst der de fleste stod på en klar mening i saken. Dette rører ved spørsmålet om hvilket mandat politikerne har fra velgerne. Bør politikerne handle som en ren delegat for velgerne (bundet mandat), eller som tillitsvalgt (ubundet mandat) som har sin egen mening om hva velgerne mener i saken. Ved intervju av politikerne i Tvedestrand har det nærmest ikke forekommet at politikerne har snakket om hva velgerne ønsker i denne saken – de argumenterer mest for hva partiet eller de selv har funnet ut av. Slik kan dette være et eksempel på det usikre mandat der det foreligger usikkerhet omkring hvordan politikerne skal representere velgerne. Men flere av politikerne nevner ansvaret overfor å holde seg til partiprogrammet, at de følte seg forpliktet til å stemme i samsvar med det. Dette kan tyde på en tankegang om politikeren som delegat ettersom det støtter et syn om at en er valgt inn ved et partiprogram som en igjen er forpliktet til å følge. Denne holdningen gir mer inntrykk av at politikeren forstår sitt ansvar, ved at det er reflektert over at en er blitt stemt inn i kommunestyret via et parti og partiprogram som innbyggerne kan vurdere før de gir sin stemme. Det stemmer også overens med korsfarer-rollen som politikerrolle, der idealet er at politikeren formulerer klare mål og meninger som han siden holder fast ved. Hans rolle er å være advokat for verdier og interesser, framfor å forhandle seg fram til et resultat som ikke samsvarer med disse. I denne saken har de aller fleste politikerne hatt et personlig standpunkt de har stått ved, til tross for at noen av dem har hatt et annet enn det partiet de tilhører. I partiene som har hatt et avklart forhold til boplikt har ikke dette vært noe stort problem, men blant partiene som har hatt et mer uklart forhold til saken har enkelte uttalt at eget standpunkt til tider har vært vanskelig i forhold til partiet:

Alle visste akkurat hvilket synspunkt jeg hadde og jeg sa hva jeg hadde tenkt å stemme for (...). Det var litt tungvint av og til.

Boplikt har ved flere sammenhenger vært oppe til diskusjon i Tvedestrand kommune uten at forskriften er blitt endret. Både på nasjonalt og lokalt nivå følger ofte saken ideologiske skillelinjer, med enkelte unntak. Partier som H og FrP vil som regel være skeptiske til en forskrift som anses å begrense den private eiendomsrett og å regulere boligmarkedet. Partier på venstresiden vil som regel i utgangspunktet være positivt innstilt til regulering som anses som nødvendig for å opprettholde befolkningsgrunnet for lokalsamfunnet og så videre. Hva var så grunnen til at diskusjonen omkring boplikt denne gangen kom på den politiske

agenda? Ett svar på dette kan være at den politiske maktkonstellasjonen i kommunestyret ble endret etter kommunevalget. Borgerlig side har flertall hvis vi deler inn i partiene H+TTL+FrP+KrF= 15 og AP+SV+SP= 10. Denne fordelingen er nok også en del av grunnen til at bopliktspørsmålet i det hele tatt fant veien til et endelig vedtak i saken, og ikke bare utredning – slik som i 2000. Noen av politikerne har gitt uttrykk for at det kan ha vært en endring i maktkonstellasjonen som førte til initiativet om bopliktssaken, men andre har også pekt på at denne saken har tendens til å komme på agendaen ved lokalvalg. Howlett & Ramesh (2003) snakker om et begrep utviklet av John Kingdon i forhold til agendasetting som blir kalt ”policy windows”. Dette blir sett på som muligheter for agendasetting. Modellen foreslår at sammensetningen av type problemer sammen med type politiske institusjoner og omstendigheter, og utviklingen av løsninger på problemer, kan føre til åpning og lukking av ”windows of opportunity” for tilgang til en agenda. Slike muligheter for å få en sak på agendaen kan bli tatt i bruk eller ikke av aktører som har evne til å oppdage dem og handle i forhold til dem. Det skal altså oppdages en riktig tilstand for å kunne ta opp et problem, og få det på agendaen. Dette krever at ulike forhold som problemer, løsninger på problemer og andre trekk ved det politiske miljøet spiller inn på et tidspunkt som gjør det gunstig å ta opp et problem – et ”policy window” er oppdaget. Kingdon skiller mellom ulike grunner til at slike ”vinduer” kan åpnes, hvor et av hans eksempler er nettopp skifte i den ideologiske fordelingen av representanter. Andre eksempler han nevner er skifte av administrasjon, skifte i den nasjonale stemningen eller at et nytt problem fanger representantenes oppmerksomhet. I Tvedestrand kan faktorer som at det var valgkamp, etter hvert et skifte i maktkonstellasjonen i kommunestyret, at det var et spørsmål som dukket opp under arbeidet med kommuneplanen og så videre ha spilt inn slik at vinduet åpnet seg for å kunne ta opp spørsmålet. Som nevnt tidligere bør det også her understrekes at lokalavisa tok tak i saken da de mente lite skjedde omkring den – og om de på denne måten ikke startet det hele, fikk de i det minste fart på sakene.

6.1.1 Oppsummering/delkonklusjon

Initiativet til å ta opp bopliktspørsmålet i Tvedestrand knapt 3- 4 år etter at saken sist var oppe til diskusjon i kommunen, ser ut til å ha kommet fra borgerlig side med god drahjelp fra lokalavisa Tvedestrandsposten. Hvorvidt dette var et behov artikulert fra samfunnsmedlemmene eller om det kom av partienes behov for en valgkampsak, er vanskelig

å si noe klart om, selv om en ikke kan se noe initiativ fra innbyggerne via lokalavisa i denne perioden. De fleste representantene fra venstresiden av kommunestyret stemte imot å ta saken opp til vurdering. Det kan stilles spørsmål ved om det som ble det største partiet i kommunestyret (TTL) tjente stemmer på å unngå å ha et avklart forhold til saken i partiprogrammet. Et parti som Høyre tapte stemmer fra forrige valg, uten at man på noen måte kan trekke slutningen om dette hadde noe med deres syn på boplikt å gjøre. Politikerne er blitt kritisert for å ha et forhåndsbestemt syn på boplikt, og dette rører ved spørsmålet om hvilket mandat de har fra velgerne. Her kan det ut fra datamaterialet sies at mens noen politikere handlet som delegat for velgerne ettersom de vektla å holde seg til partiprogrammet, handlet de fleste politikere mer som tillitsvalgte med egne meninger. Men det usikre mandatet kan også ha forekommet ettersom politikere i så liten grad har referert til velgernes meninger gjennom hele prosessen. Når det gjelder politikernes i utgangspunktet bestemte holdninger til boplikt, stemmer dette overens med politikerrollen korsfareren. Om det var Tvedestrandsposten som oppdaget et ”policy window”, et perfekt tidspunkt, til å ta opp bopliktsspørsmålet eller om det var andre, lyktes i alle fall motstanderne av boplikt med å definere boplikten som et problem, som slik kom på den politiske agendaen.

6.2 Utredningsfasen

Ifølge Olsen (1987) kan innflytelse i en politisk prosess være knyttet til utformingen av offentlige tiltak. Når en sak har fått plass på den politiske dagsorden, og blitt akseptert som et problem det offentlige bør gjøre noe med, gjenstår det å fastlegge hva problemet består i. Det må klargjøres på hvilke måter og i hvilket omfang det offentlige skal gripe inn, og svært ofte også klargjøres hvordan ulike offentlige målsetninger blir berørt. Olsen (1987) mener at utformingen av offentlige tiltak ikke bare vil være avhengig av hvor offentlige instanser søker informasjon, men også av hvem som tilbyr informasjon og problemløsninger. Slik kan trekk ved utredningsfasen påvirke den videre behandling.

Utredningsarbeidet i Tvedestrand ble igangsatt våren 2004. Ifølge en rasjonell tankegang om beslutningsprosesser må utredningsfasen være av særdeles viktighet ettersom det her skal redegjøres for de ulike handlingsalternativene og konsekvensene som følger av dem. Om en beslutningstaker følger en rasjonell modell for beslutningstaking, foretar personen et valg basert på en vurdering av hva som er det beste handlingsalternativet. Dette innebærer at

vedkommende har klare mål, full informasjon om alternative løsninger og konsekvenser av disse, at vedkommende kan rangere disse fra de mest ønskede til de minst ønskede og at beslutningstakeren velger det alternativet som er best for å nå målet. Informasjon om prosessen i Tvedestrand kan ikke sies å støtte dette synet. Det er lite som tyder på at politikerne skulle ha et grunnlag for en forståelse av ulike konsekvenser som følge av ulike handlingsalternativ, som igjen kunne sies å føre til den beste beslutningen. Selv om den rasjonelle modell for beslutningstaking kun er en idealmødel som i stor grad overser betydningen av menneskets begrensede rasjonalitet, kan den fungere som et slags sammenligningskriterium for hvordan beslutninger foretas. Tar man så utgangspunkt i dette, ser man at politikernes holdning til utredning strider imot en rasjonell tankegang omkring beslutningsprosesser, der informasjon om mulige konsekvenser av en beslutning er essensielt for å kunne foreta et valg mellom handlingsalternativer. Man kan spørre seg om dette bunner i at politikerne ikke var så opptatte av å få saken utredet eller av å få informasjon omkring temaet. Det har ikke vært press fra politikerne om å få saken grundig utredet, og administrasjonen har i stedet fått positiv kritikk for en balansert framstilling av ulike argumenter i saken. Det styrende prinsippet fra administrasjonens side var også at dette var en såpass "politisk sak" hvor tekniske fakta ikke i samme grad som ved andre saker kunne legges fram i administrasjonens utredning. Dette tyder på et visst syn på utredning som tekniske faktaopplysninger det vil være vanskelig å innhente omkring mange viktige samfunnsprosmål det skal tas beslutninger i. Et utvidet syn på utredning, til også å kunne gjelde annen relevant informasjon som for eksempel erfaringer fra andre kommuner, vil her være formålstjenlig. En representant sier følgende om utredningen:

Der tror jeg administrasjonen har tenkt og ment at denne er en svært, svært politisk sak i Tvedestrand kommune, og for så vidt ikke lagt så mye arbeid i saksutredning og den type ting i den her omgangen i alle fall. Det har vært et nokså reinspikka politisk løp, og saken har jo da vært så uendelig lenge i kommunen at det ikke er et argument som ikke har kommet fram og blitt overprøvd og kverulert på i mange, mange år altså. Så der er ikke noe nytt å tilføre saken på mange måter.

Enkelte politikere har imidlertid reagert på denne holdningen. En av dem understreker at administrasjonen i Tvedestrand er meget dyktige og gjør jobben på en god måte, og at det var bestillingen fra politikerne som var for dårlig. Men han sier videre at:

Men det er klart, det kunne nok ha vært gjort en bedre utredning, og få mer ”facts” på bordet. Det tror jeg nok, ja det mener jeg virkelig. Hvis en skulle, på en måte, tatt det helt på alvor at vi virkelig skulle vurdere det på nytt. For det en har gjort nå er å kaste de samme argumentene fram og tilbake.

Slik ble dette definert som en interessekonflikt basert på ideologisk grunnlag, en ”politisk sak”. Behovet for utredning kan derfor ha blitt gjort mindre viktig ved retoriske grep. Utsagn som at det ikke fantes ”fasitsvar”, eller at det mer var grunnlagt i ”tro” på om forskriften fungerte eller ikke, fikk mer rotfeste i debatten. Dette kan også ha fungert nedbrytende på argumenter noen politikere forsøkte å framsette, som at boplikten hadde vært vellykket i visse deler av kommunen. I tillegg utgjør dette et sterkt argument for at politikerrollen sakseksperter ikke er å spore i prosessen i Tvedestrand. Ingen av politikerne har gitt uttrykk for at de vet hva som er rett i denne saken – klare standpunkt er heller blitt basert på ideologiske prinsipper eller tro/tvil på at forskriften fungerer/ikke fungerer. Ifølge Schattschneiders (1960) tankegang om makten ved å få definert en sak på en bestemt måte, befinner aktøren som presterer å definere noe til sin fordel seg i en maktposisjon. Schattschneider (1960) mener det avgjørende problemet i politikk er håndteringen av konflikt. Ulike deltakere innen politikk vil alltid engasjere seg i ulike konflikter. Allianser vil formes og omformes; posisjoner, grupperinger og kombinasjoner blir ødelagt eller forkastet i en mektig blanding av krefter omplassert for å forsvare nye posisjoner eller for å hente fram nye sterke poenger. Ettersom politikk ifølge Schattschneider (1960) dreier seg om konflikt og valg av konflikter, vil aktørene i politikken forsøke å utnytte motpartens svakheter samtidig som å styrke egen allianse. Alle former for politisk organisering har et fortrinn i det å utnytte noen typer konflikter mens andre blir hemmet/undertrykket. Dette er fordi organisering innebærer mobilisering av partiskhet; noen saker blir organisert inn i politikken, mens andre blir organisert ut. Alle saker er dermed ikke frie og like, de blir tvert imot behandlet ulikt. Ifølge Schattschneider (1960) forenkler denne forskjellen i saker forståelsen av politikk fordi politikk blir meningsfylt når vi bekrefter våre prioriteringer. Ved at administrasjonen fikk definert saken som en politisk sak, ble utredningens innhold gjort mindre relevant. Det kan imidlertid også tenkes at administrasjonens definisjon av saken var begrunnet i tilliten til politikernes dømmekraft og ekspertise, som bygger på utøving av skjønn og vurdering. Offerdal (1992) mener politikerne ofte blir beskyldt for å mangle sakkunnskap, og at ekspertisen administrasjonen eller ulike profesjoner stiller med er den eneste fornuftige. Slik blir ikke den politiske ekspertisen anerkjent. Det kan hevdes at alle saker kommunestyret

behandler er politiske, ettersom de som regel vil følge av, eller medføre, en interessekonflikt mellom ulike samfunnsgrupper eller individer. I saken i Tvedestrand tyder datamaterialet på at saken er definert som politisk nettopp fordi det hevdes å ikke være noen profesjonell ekspertise omkring temaet boplikt, og altså ikke ut ifra en anerkjennelse av den politiske ekspertise. Slik kan denne definisjonen ha rettferdiggjort en manglende utredning.

Hvorvidt innsamling av erfaringer fra andre kommuner er av relevans for en slik sak er det uenighet omkring, men eneste befaringsområde som ble organisert var til Grimstad kommune. Hele 16 av 24 politikere mente at befaringsområdet hadde liten eller ingen betydning. De fleste mener kommunen er irrelevant å sammenligne seg med ettersom Grimstad har et voksende næringsliv og utgjør et "pressområde", mens Tvedestrand har behov for å tiltrekke seg flere helårsboende innbyggere. Det er ikke vanskelig å finne kommuner som Tvedestrand deler flere likhetstrekk med i kort avstand fra kommunen, og det kan derfor stilles spørsmål ved valg av befaringsområde. Kommuner som Risør, Kragerø eller Lillesand ville vært bedre alternativer med relativt kort reisestrekning. Nå var disse nabokommunene med i diskusjonen, men så mange som 18 av 24 politikere mente dette hadde liten betydning. Administrasjonens grad av engasjement kan forsvares med at det er gjort liten forskning på området, og hovedsaksbehandler ga uttrykk for at hun hadde lest og søkt opp den informasjonen som fantes. Tidligere bygnings sjef mener likevel det ble gjort en dårlig jobb med å samordne kommunens ressurser på området. I en forholdsvis liten administrasjon i en kommune av denne størrelsen, bør ikke dette være noe stort problem. Slik oppstod også den interne uenigheten mellom plansjef og bygnings sjef som kunne vært av betydning for prosessen.

Det er kun to elementer administrasjonen er blitt kritisert for i særlig grad av politikerne. Det ene gjelder håndhevingen av boplikten. Noen mener det eksisterer liten vilje til å kontrollere boplikten, mens andre igjen mener det er en umulig oppgave for administrasjonen og "ikke det vi bør bruke ressurser på". Slik har det også innenfor en administrativ rutine som kontroll av boplikt eksistert en konflikt og uenighet om hvordan ressursene skal benyttes. Fra administrasjonens side er det blitt innrømmet at dette ikke er blitt prioritert tidligere, til noen politikeres frustrasjon. Etter vedtaket i bopliktsaken virker derimot alle – både i administrasjon og kommunestyre – lojale mot vedtaket og villige til å ta dette på alvor og følge opp kontrollen. Det andre elementet politikerne har kritisert administrasjonen for, er unngåelsen av en offentlig høringsrunde ved det første vedtaket i saken. Dette deltakerdemokratiske aspektet som er nedfelt i forvaltningsloven, kan gi innbyggerne en god

mulighet til å bli hørt i saker de vil bli særlig berørte av, og kan slik bidra til økt legitimering for vedtaket samt for det lokale politiske system. Et par velforeninger hadde på eget initiativ sendt inn uttalelse før vedtaket ble vedtatt høsten 2004, men andre ikke hadde benyttet anledningen til å uttrykke sin mening. Det første vedtaket som ble fattet her, kunne derfor høyst sannsynlig blitt gjort ugyldig om ikke politikerne fattet et nytt på våren 2005 – med en høringsrunde i forkant. At administrasjon og politikere ikke tok hensynet til høring på alvor før de fant ut at de måtte det i forhold til forvaltningsloven, er i dette tilfellet verdt å legge merke til. Det kan tyde på lav interesse for å inkludere innbyggerne i denne saken som i forhold til mange andre lokalpolitiske saker rekker langt inn i den private sfære, enten det gjelder retten til å selge huset sitt til markedsverdi eller muligheten til å kunne arve barndomshjemmet til rimelig pris. Begge argumentene her er like legitime, og kan vekke sterke følelser hos mange. Ifølge den deltakerdemokratiske retningen innen demokratiteorien vil også høring utgjøre et viktig verktøy for å bidra til deltakelse i andre former enn kun den formelle valgkanalen. Denne muligheten til å få fram innbyggernes argumenter i en sak vil også passe den diskursdemokratiske/deliberative retningen innen demokratiteorien, slik at det kan sies at det er post-deliberative, og ikke pre-deliberative, preferanser som det blir tatt en beslutning ut ifra.

Det er først og fremst i utredningsfasen av prosessen i Tvedestrand det kan registreres stort engasjement fra ulike aktører i kommunen. Til tross for at det ikke ble arrangert noe bredt folkemøte om saken, har et bredt lag av kommunens innbyggere engasjert seg via lokalavis, velforening og uformelle samtaler med politikerne. Av politikernes svar på hvem som var mest aktive i prosessen, er det også velforeninger, privatpersoner og lokalavis som skiller seg ut i tillegg til engasjement fra politikerne selv. Det er ingenting som tyder på at noen har vært ekskludert fra å delta i prosessen. Beetham (1993) mener faktorer som tid, penger og at ressurser er ulikt fordelt, medfører et større problem for det representative demokrati enn restriksjonen av politisk aktivitet knyttet til stemmegivningen. Disse faktorene kan knyttes til hans ene kjerneverdi for demokrati; politisk likhet. Tid kan anses som essensielt for politisk aktivitet ettersom innbyggerne må få anledning til å sette seg inn i en sak. Penger kan også åpne tilgangen til visse arenaer, eller virke ekskluderende for dem som ikke er i besittelse av det. At ressurser kan være ulikt fordelt blant befolkningen, kan utgjøre et problem for demokratiske beslutningsprosesser, men denne studien har ikke grunnlag for å si noe om dette ved saken i Tvedestrand. Det som derimot er registrert, er at deltakelseskkanalene via lokalavis, velforening og til politikerne direkte, har vært åpne. Det ble også brukt forholdsvis

god tid på prosessen, og flere politikere har nevnt at bopliksaken fikk mer tid og oppmerksomhet enn mange andre lokalpolitiske saker. Innbyggerne i Tvedestrand har også vært aktive i stor grad. De aller fleste av politikerne mener saken skapte et enormt engasjement, noe også redaktøren av Tvedestrandsposten og velforeningslederne bekrefter. At så mange som 94 % av de spurte i MMI-undersøkelsen også visste at saken skulle avgjøres i kommunestyret, tyder på opplyste innbyggere. Winsvold og Myrvolds (2005) studie av lokalavisene som offentlige rom viste at de fleste innbyggerne opptrer som publikum og ikke aktive deltakere. Mitt datagrunnlag i denne studien taler imot dette. I Tvedestrand engasjerte bopliksaken langt flere personer via lokalavisa enn ved andre lokalpolitiske saker. Om mange av innbyggerne fremdeles utgjorde publikum, var det imidlertid langt flere aktive deltakere enn det som er vanlig. Redaktøren av Tvedestrandsposten bekreftet at det ikke var de samme personene som alltid skriver leserinnlegg som engasjerte seg, men et bredt lag av befolkningen. Dette samsvarer med et deltakerdemokratisk syn på demokratiet, der et positivt syn på verdien av politisk deltakelse – i flere former enn kun via valg – er det dominerende.

Det ble fattet to vedtak i bopliksaken i Tvedestrand. Det første kom i november 2004. I og med at vedtaket ikke ble stående, velger jeg å inkludere dette innenfor utredningsfasen i dette kapitlet. Det første vedtaket førte nettopp til mer utredning i det at planutvalget fikk som oppgave å utrede vedrørende en eventuell deling av sentrum. Etter hvert som administrasjonen også innså at en offisiell høringsrunde måtte til ut fra bestemmelsene i forvaltningsloven, ble dette satt i gang på våren 2005, før det andre og gjeldende vedtaket ble fattet. Intervjuene med velforeningslederne viste at samtlige av dem reagerte negativt på kommunens vurdering i forhold til høring. Problemet var ikke bare det at dette kom sent i prosessen, men at det ikke var utviklet noen retningslinjer for høringen. Dette er også noe redaktøren av Tvedestrandsposten trekker fram som negativt ved prosessen. Når det gjelder spørsmålet om velforeningene nådde fram til politikerne i saken, varierer dette noe i svarene fra de tre lederne. Mens en av dem mener de fikk gitt noen signaler til politikerne, og samtidig uttrykker at politikerne er flinke til å lytte til velforeningenes meninger, mener en annen at hun er usikker på dette og den tredje er totalt uenig. Sistnevnte mener velforeningene på ingen måte nådde fram til politikerne, delvis fordi høringen kom for sent og politikerne var forhåndsbestemt, men også fordi politikerne misforstod resultatet av avstemningen i den gjeldende velforening. Dette kan slik sees i sammenheng med det Beetham (1993) mener er en større fare for det representative demokrati enn representasjonen i seg selv; begrensende

faktorer som for dårlig tid eller ulik fordeling av ressurser, der noen opplevde å ha dårlig tid på å gjennomføre en høring i sin velforening.

De aller fleste politikerne sier de har lest høringsuttalelsene, men kun 5 av 24 mener dette hadde en personlig betydning for dem. Hele 16 av 24 mener høringsuttalelsene var av ingen betydning. Når det gjelder betydning for den politiske prosessen i sin helhet, uttrykker likevel halvparten av dem at høringen hadde betydning, og 4 av 24 mente den hadde konkret betydning for den geografiske delingen av hvor det skulle være boplikt. Men 8 av 24 svarer uoppfordret, altså uten å ha blitt spurt om det i intervjuene, at de mener det var få politikere som vektla disse høringsuttalelsene. Det var også mange som nevnte at velforeningens uttalelser var viktigere for dem enn privatpersoners uttalelser og at de så på dem med et kritisk blikk – blant annet hvem som hadde sendt inn uttalelsene. Ett element som ifølge Kjellberg (1995) utgjør en del av legitimeringsgrunnet for lokalt selvstyre, nærhet til innbyggerne, kan dermed ha hatt en negativ verdi i forhold til høring. Legitime argumenter kan ha blitt undergravet som følge av fordommer knyttet til enkeltpersoner som ofte kan forekomme i en by av relativt liten størrelse – eller som mange av dem sier – ”der alle kjenner alle”. Dette virker paradoksalt ettersom nærhetsprinsippet blant annet er ment å fungere slik at det gir lettere tilgang til beslutningsprosessene. En av Beethams (1993) to kjerneverdier for demokratiet, politisk likhet, ble nevnt ovenfor. Den andre kjerneverdien er folkelig kontroll. Ifølge Beetham (1993) er demokrati som styringsmetode ikke hva folket til enhver tid skulle bestemme seg for, men et sett ordninger for å sikre deres kontinuerlige kontroll over offentlig beslutningsprosesser. Representasjon i seg selv innskrenker denne kontrollen, men Beetham (1993) argumenterer med at dette er forsvarlig på grunnlag av tidsfaktoren. Videre, mener han at kontroll via valgdeltakelse skrider utover det konkrete valgtidspunktet, ettersom representantene er avhengig av å handle slik at de blir gjenvalgte:

The fact of the vote casts a long shadow in front of it, as it were. It acts as a continuous discipline on the elected, requiring them to give public account of their actions and to take constant notice of public opinion through its various channels of expression – media comment, opinion polls, party meetings, lobbying activity and so on⁹⁶.

I forhold til verdien folkelig kontroll, er det altså grunn til å stille spørsmål ved politikernes forholdsvis lave interesse for å høre innbyggernes mening i saken i Tvedestrand. Det kan også

⁹⁶ Beetham 1993: 63-64.

tolkes som lite respektfullt overfor lovverket som her søker å sikre et deltakerdemokratisk aspekt. Når politikerne ikke tok særlig hensyn til høringen, og ikke kan sies å ha diskutert saken i stor grad utover partigrensene, kan dette tyde på at umiddelbare interesser (pre-deliberative preferanser) har fått forrang i prosessen framfor bearbejdede post-deliberative preferanser. Jeg vil, på grunnlag av datamaterialet, heller hevde at politikerne har hørt innbyggerne, men i stedet valgt å styre etter andre faktorer når beslutningen skulle tas.

Selv om de fleste av politikerne hadde et bestemt standpunkt i saken, førte ikke dette nødvendigvis til passivitet. Når det gjelder eget engasjement har de aller fleste snakket med andre, skrevet avisinnlegg eller deltatt på debattmøter. Kun 2 av 24 sier de personlig ikke har vært aktive. Over halvparten av politikerne er selv blitt kontaktet av engasjerte privatpersoner, og 13 av 24 mener saken har vært gjenstand for stor diskusjon internt i partiet. Når det da gjelder muligheten for velgerne å bli hørt i saken, er det verdt å legge merke til at så mange som 13 av 24 politikere mener at egen aktivitet i saken har hatt liten betydning for dem personlig. Ifølge Offerdal (1992) forutsetter politikk som konfliktløsning at man aksepterer motpartens rett til å framsette sine argumenter, og at de er verdt å lytte til. Den deliberative retningen innen demokratiteorien vektlegger også spesielt kraften i det gode argument, og muligheten for å overbevise andre til å mene det samme som en selv. I en sak som denne, der de fleste politikere har sagt det ikke finnes noe fasitsvar, og som kan sies å ha delt befolkningen på midten, bør det finnes gode legitime argumenter på begge sider av saken. Når da 9 av 24 politikere mener det ikke finnes noe godt motargument i forhold til det de selv mener, kan tyde dette på at deliberative aspekter i prosessen i Tvedestrand ikke har hatt særlig betydning. Dette stemmer overens med det Winsvold og Myrvold (2005) fant i sin undersøkelse, at kommunikasjonen i det offentlige rom passet bedre med et konkurransedemokratisk ideal enn et diskursdemokratisk ideal. Dette mener de er fordi avisene ble benyttet til politiske meningsytringer snarere enn til politisk dialog, og målene med oppslagene virket å være tydeliggjøring av uenighet. Det at politikerne i Tvedestrand ikke har tatt mer hensyn til innbyggernes meninger kan dermed forklares med at politikerne anser sin rolle å være innen den konkurransedemokratiske retningen innen demokratiteorien. Her anses det som viktigere å gi uttrykk for sine egne meninger enn å høre velgernes meninger. Borgernes rolle er primært å bedømme politikerne og partiene etter de resultatene de lover og oppnår, og å stemme i forhold til dette. Winsvold og Myrvold (2005) mener at innen dette perspektivet er manglende lokalpolitisk diskurs og deltakelse (utenom

valgkanalen) ikke noe å bekymre seg for, såfremt informasjonen om politikken er god og folk bruker stemmeretten.

Lokalavisen Tvedestrandsposten var engasjert gjennom hele prosessen – ikke bare i initiativfasen. Til tross for at politikerne mente lokalavisa hadde stor betydning for den lokalpolitiske prosessen, gir de MMI-undersøkelsen som avisa fikk gjennomført like før vedtaket, svært liten betydning. Noen mente den var lite troverdig, noen mente den var et greit bidrag til prosessen men at man ikke stemte ut ifra det, og andre igjen uttalte at den ikke hadde betydning for selve vedtaket. Dette føyer seg til rekken av eksempler på at politikerne ikke vektla slike deltakerinitiativ i særlig grad. 17 av 24 politikere mener likevel innbyggerne hadde en god mulighet til å bli hørt i denne saken. En representant uttrykker dette slik:

Ja, altså alle som, avhengig av hvem de tok kontakt med, men altså – det er jo alminnelig høflighet at du hører på folk når de har et syn.. de enten vil stille spørsmål eller komme med synspunkter. Slik at, jeg har ikke hørt om noen som, hvis de hadde syn å komme med, at de ikke fikk anledning til det. Men hvilken effekt totalt sett det hadde, det er et annet spørsmål selvfølgelig. For hvis folk har bestemt seg i en sak så skal det noe mer til før en endrer oppfatning, mot en sak du er i sterk tvil i.

En annen representants uttalelse kan illustrere den usikkerheten mange sitter igjen med – om prosessen var kjennetegnet av å være en god lokalpolitisk prosess med bred deltakelse, eller av at politikerne ikke tok hensyn til innbyggernes mening:

Eh, jeg syns på en måte ikke de [innbyggerne] ble hørt, til slutt. Men det var jo, altså folk uttalte seg jo som enkeltpersoner, de uttalte seg fra velforeninger, de uttalte seg i form av en lokal meningsmåling (...) På mange måter så var det jo en lokalpolitisk prosess nesten på sitt beste, synes jeg. Eh, fordi at som oftest så blir jo vi som er valgt til lokalpolitikere litt som i et vakuum, eh, det er ikke så mye som foregår rundt de forskjellige sakene og her var det et veldig bredt engasjement altså, det var nesten en sånn lokal EU-greie. Folk var veldig engasjert, og det kom veldig mange meninger til uttrykk altså. Det er litt lokaldemokrati på sitt beste faktisk, selv om jeg ikke var så glad for resultatet.

I tillegg til at Schattschneider (1960) mener håndteringen av konflikt utgjør det avgjørende problemet ved politikk, knytter han også folkets rolle til konfliktens natur og vektlegger ytterligere betydningen av konflikt: *“The role of the people in the political system is determined largely by the conflict system, for it is conflict that involves the people in politics*

and the nature of conflict determines the nature of the public involvement.”⁹⁷ Saken i Tvedestrand var preget av en nokså renskåret konflikt, som kan sies å ha vært grei å få tak på – om ikke ukontroversiell å ta stilling til. Ettersom innbyggerne i Tvedestrand i stor grad var aktive i prosessen, kan det sees på som urovekkende at politikernes egen aktivitet, høringsuttalelser, MMI-undersøkelse, leserinnlegg med mer har hatt såpass liten innvirkning på politikernes standpunkter i saken. Man kan si at arenaene for deltakelse og engasjement har vært åpne, slik at innbyggernes mulighet for å bli hørt har vært god. Denne aktivitetens innvirkning i den politiske prosessen er imidlertid en annen sak.

6.2.1 Oppsummering/delkonklusjon

Bopliksaken i Tvedestrand var en viktig lokalpolitisk sak for mange. Det går lenge mellom hver gang en lokalpolitisk sak fører til såpass stort engasjement blant innbyggerne som denne gjorde. Man kan mene at dette er vanskelig å forutse, og at administrasjonens forholdsvis lave grad av engasjement, mangel på samordning av kommunens ressurser samt å sette seg inn i regelverket ved behandlingen av en slik sak kan unnskyldes ved dette aspektet. Men det kan også hevdes tvert om; at administrasjonen burde visst hvilket engasjement denne saken vekker ettersom det ikke er første gang den er oppe til diskusjon i kommunen. Dessuten kan man ikke unngå å ta hensyn til kommunens særstilling ved at den representerer en Sørlandskommune hvor også nabokommunene til stadighet diskuterer boplikten og dens funksjon. De fleste av landets kommuner har riktignok opplevd nedskjæring til fordel for økt ressurstillgang de siste årene, og det må i dette perspektivet kunne hevdes at administrasjonen i Tvedestrand gjorde det som kreves av dem i en slik prosess. Likevel kan man ut ifra datagrunnlaget mene at synet på utredning ikke fulgte tankematerialet fra den rasjonelle modell, og at definisjonen av saken som en politisk sak ytterligere svekket betydningen av utredning.

Politikerne i Tvedestrand kan ikke sies å ha vektlagt deltakelse eller deliberasjon i utredningsfasen, ved at utredning og andre aktørers deltakelse er blitt stilt noe i skyggen av deres egen autoritet som beslutningstakere. Alle er bevisste på at vi lever i et representativt demokrati der noen få er valgt til å ta beslutninger på vegne av fellesskapet. Men som Rønning (2001) presiserer kan vi ikke engang *snakke* om lokalt selvstyre om ikke

⁹⁷ Schattschneider 1960: 129.

innbyggerne i rimelig grad får gitt uttrykk for sine synspunkter – og har innflytelse på de beslutningene som tas i kommunale organer. Til politikerne og andre i Tvedestrand sitt forsvar, har bopliktsspørsmålet vært oppe ved flere anledninger i kommunen, og en innstilling om at alle argumenter er blitt hørt og vurdert tidligere, kan ha hatt god grobunn blant folk. Innbyggerne har hatt mulighet til å ytre sine meninger – men det er heller uvisst om det har hatt noen innflytelse på selve beslutningen i saken. Mange av politikerne har gitt inntrykk for at mye av det som foregikk i utredningsfasen ikke hadde særlig betydning for dem. Om politikerne ikke vektlegger deltakelse eller deliberasjon i særlig grad, kan det på grunnlag av datamaterialet heller sies at konkurranseretningen innen demokratiteorien stemmer bedre overens med hvordan politikerne i Tvedestrand anser sin rolle.

6.3 Beslutningsfasen

Som ved de andre fasene i en politisk prosess, mener Olsen (1987) at innflytelse også kan være knyttet til beslutningsfasen i det å velge mellom handlingsalternativ, og at det kan ha betydning for de alternativ som foretrekkes om en beslutning fattes av ulike typer offentlige organer. I mitt case var dette en sak som skulle fattes av kommunestyret, og seinere godkjennes av departementet. Det var ikke forventet noen komplikasjoner i forhold til dette.

Etter at saken ble tatt opp i kommunestyret og utredningen ble satt i gang, har samtlige av de politiske partiene hatt saken oppe for intern drøfting. Over halvparten av politikerne mener saken førte til stor diskusjon innad i partiet. I Larsen og Offerdal (1994) nevnes det at kommunestyret kan være det viktigste organet for politikuttforming og bryning av synspunkt i lokalpolitikken. I denne saken, som høyst sannsynlig ved mange andre saker og i andre kommuner, fungerte kommunestyret mer som arena for presentasjon av argumenter ovenfor velgerne enn som arena for deliberasjon mellom representantene. Når Offerdal (1992) mener politikk dreier seg om påvirkning mellom mennesker, kan det i denne saken knyttes til at det gjaldt påvirkning mellom representant og velger framfor påvirkning mellom representanter. I mange saker vil ikke kommunestyreprerasantene ha ambisjoner om å overtale de andre representantene, men det å vinne velgernes gunst er like viktig. Offerdal (1992) mener det er tilskuerne av en politisk prosess som vurderer i hvilken grad begrunnelsene for politikernes argumenter er akseptable eller ikke. Utfallet av en konflikt kan derfor avhenge av hvordan og i hvilken grad tilskuerne, eller velgerne, engasjerer seg. Ut fra datamaterialet i denne studien

kan man si politikerne søkte å gi uttrykk for sine meninger overfor innbyggerne, framfor å ta hensyn til hva innbyggerne i utgangspunktet mente.

Da en beslutning skulle fattes våren 2005, hadde politikerne fått innspill fra innbyggerne via egen aktivitet, høringsuttalelser, egen velforening/nabolag, leserinnlegg i lokalavisa samt en MMI-undersøkelse Tvedestrandsposten bestilte og refererte ifra. Etter at resultatet fra denne MMI-undersøkelsen ble klart gikk også to forholdsvis profilerte lokalpolitikere ut i avisa og mente den delte løsningen måtte anses som død ettersom såpass mange av innbyggerne var imot den. Den ene av disse (representant A) var også en av de få politikerne som var usikre i saken, slik at det med dette utspillet kunne se ut som vedtaket kom til å gå i boplikttilhengers favør. Ett av de store spørsmålene som stiller seg etter å ha gjennomført datainnsamlingen i denne studien er da hvorfor det likevel ble fattet et delt vedtak i bopliktsaken i Tvedestrand - et vedtak de fleste av politikerne selv ikke likte. Her hadde et stort flertall av både politikere og innbyggere sagt at de var imot å gjøre forskjell på folk i kommunen ut ifra hvor de bor, men så blir det nettopp et slikt delt vedtak som blir fattet til slutt. Svært få av politikerne er fornøyde med dette, en del er direkte misfornøyde og de fleste er i en mellomposisjon der de enten ser på det som et første steg mot videre opphevelse, eller føler de kan leve med at boplikten er opphevet kun i deler av kommunen. Slik det så ut i media like før vedtaket, med MMI-undersøkelsen som viste stor motstand mot en delt løsning og to profilerte politikere som støtter denne, virket det altså som boplikttilhengerne ville få flertall for å beholde boplikten i hele kommunen – ettersom en visste at et par politikere på borgerlige side i utgangspunktet hadde en positiv grunnholdning til boplikt og ikke ville stemme for full opphevelse. Dermed ble bopliktmotstanderne opposisjonen like før vedtaket. Disse ble slik stilt i en mer presset situasjon som kan sies å føre til mer strategisk handling. I en situasjon der en part ser at den ikke vil få alt, vil den høyst sannsynlig forsøke å få igjennom noe. Denne parten vil ikke gi slipp på alt, men vil kunne slippe noe for ikke å tape alt. I Tvedestrandsposten ble vedtaket kalt et ”kompromissforslag”. Begrepet ”kompromissforslag” er imidlertid et noe misvisende begrep i denne sammenheng. Dette er fordi det ikke er noenting i denne oppgavens datagrunnlag som skulle tyde på at forslaget var et kompromiss mellom de to motstridende gruppene i kommunestyret, framsatt etter forhandlinger. På den annen side kan det ha vært et kompromiss, eller rettere sagt, et strategisk grep *innenfor* gruppen som var for å oppheve og blant dem som var mer usikre. En representants utsagn kan kaste lys over dette:

Jeg ringte med [representant X] og hørte, om det gikk i boks (...). Og da sa han at de måtte gjøre en hestehandel og at de måtte ta Borøya med og hele verneområdet.

Representant X sier selv i intervjuet med ham at delingen i den delte løsningen ble bestemt av en annen representant (A). Om Borøya og sentrum ble tatt med i forslaget, ville denne representanten stemme for forslaget. Det sies ikke på hvilket tidspunkt denne avtalen ble inngått, men det har mest sannsynlig vært tett opp mot vedtaksmøtet. Representant A sier ikke noe om dette i intervjuet av ham. Denne konstellasjonen fikk også med seg en annen representant (representant B) som tidligere hadde gikk klart uttrykk for at han var for å beholde boplikten. Det er uklart på hvilket tidspunkt dette skjedde, og hvem av disse representantene de fikk med seg først. Men representant B sier han følte seg forpliktet til å stemme for forslaget på grunn av noe han hadde sagt tidligere i prosessen, på et gruppemøte mellom de to vedtakene, ettersom han mente det første vedtaket i saken var svært ufornuftig. Han sier selv:

Det var da jeg sa, at hvis de andre ville gå inn for det, kunne jeg og gå inn for at det ble boplikt på Lyngør, Sandøya, Borøya og hele sentrum. For da sa jeg det utifra det at jeg venta at det ikke ville være flertall for boplikt i hele kommunen. Og da var i hvert fall det et mye bedre alternativ enn det første vedtaket. Men når endelig saken kom opp igjen så viste det seg faktisk at det ville ha blitt flertall for hele kommunen, men da ble jeg minnet på det jeg hadde sagt da, og måtte stå ved det jeg hadde sagt.

I tillegg kan det nevnes at denne representanten (B) tidligere hadde framsatt forslag om at Labakkenprosjektet burde få fritak for boplikten. Uten at det kan konkluderes med det her, kan en likevel tenke seg at representanten kunne føle ytterligere forpliktelse til å stemme for forslaget da Labakken og Nyvei ble tatt utenom verneplanen i dette forslaget. Han ble etter egen mening ikke presset, ettersom han kun måtte stemme for noe han selv hadde sagt han kunne bli med på. Hvis bopliktmotstanderne fikk med seg representant B ville det bli et 13-12 vedtak for det delte forslaget. Representanten som fremmet selve forslaget har selv uttalt at han i forkant av vedtaksmøtet tenkte at hans allianse i kommunestyret ikke ville klare å samle flertall for å oppheve boplikten i hele kommunen. Derfor ble denne ”kompromissløsningen” funnet fram til. Det ble blant annet også samtalet med noen i administrasjonen angående hvilke grep en kunne gjøre for å ikke fatte mistanke ved delingen i vedtaket i forhold til departementet som må godkjenne det. Slik ble derfor hele Nyvei tatt utenom verneplanen, og ikke bare Labakken. Forslaget ble til slutt vedtatt med 14-11 stemmer fordi representant A,

som hadde stemt imot en full opphevelse av boplikten i kommunen, nå kunne tenke seg å stemme for dette delte vedtaket:

Ja, altså hovedgrunnen var at i de deler av kommunen hvor det var viktig...hvor jeg da mente at det hadde fungert og mente at det var viktig at det fortsatte – at vi fikk et vedtak som sikret det. Og så var det ikke så viktig i resten [av kommunen] og da ble en delt løsning en mulighet, da.

I denne prosessen var det altså noen som skiftet side fra det første til det andre vedtaket. Man kan si det var to politikere som klart skiftet side, og en tredje som stemte likt ved de to vedtakene men som hadde gitt uttrykk for noe annet før det siste vedtaket – og så likevel stemte som ved forrige vedtak – for et delt forslag. Den ene av politikerne skiftet side fra å ha stemt for det første, delte vedtaket, til å stemme imot det andre vedtaket. Dette forklarer han med at han følte seg noe presset første gangen, og stemte mer i tråd med egen overbevisning ved det avgjørende vedtaket. Han hadde hele tiden uttrykt en positiv grunnholdning til boplikt, men innen hans eget parti var det delte meninger. Da det var en av hans partifeller som la fram forslaget ved første vedtaksmøtet, kan dette ha vært grunn nok til å stemme for det. Den andre representanten som skiftet side, er den som er beskrevet ovenfor i forhold til Labakkenprosjektet. Denne representanten (representant B) hadde også vært åpen om sin positive grunnholdning til boplikten, og hadde stemt imot det delte forslaget i november 2004. Ut fra datainnsamlingen i denne oppgaven vil det ikke være urimelig å anta at det nevnte byggeprosjektet kan ha vært en avgjørende faktor for at denne representanten skiftet side. Slik kan dette sies å ha hatt stor betydning for utfallet av den politiske prosessen. Selv sier han at han handlet ut fra egen overbevisning, og at det var det han hadde sagt på gruppemøtet som ble det avgjørende for hans skifte av side. Men flere av politikerne var overrasket over akkurat denne politikerens snuoperasjon, som har vært såpass stabil i sin holdning til saken og som også er blitt kalt ”bopliktforkjemper” i lokalavisen. Den tredje, mer usikre, representanten (representant A) som kan sies å ha ombestemt seg i prosessen er en som gjennom hele prosessen har uttrykt sin usikkerhet og slik hevdet å ha ønsket å høre innbyggernes meninger i saken. Denne representanten var en av dem som like før vedtaket uttalte i lokalavisen at den delte løsningen ble ansett som uaktuell, ettersom såpass mange av innbyggerne ikke ønsket dette. Hva som likevel førte til at han stemte for denne løsningen, er vanskelig å si noe klart om. Selv vektlegger han at han hele tiden var åpen for mer fleksible løsninger i bopliktspørsmålet, og sier:

Jeg er pragmatisk. Jeg ønsker å, også, lytte til innbyggerne og også prøve andre modeller.

Andre representanter har her antydnet at denne representanten kan ha forsøkt å gjøre vedtaket mer legitimt med én stemme til, slik at vedtaket ikke ville bli stående med kun én stemmes overvekt i en såpass omstridt sak:

Den de fikk på gli først var [representant B]. Og da, når de fikk han med seg, så ville det faktisk være 13-12. Og da valgte [representant A] å bli den 14. stemmen, altså han var ikke den 13. – han var den 14. Ja, det er min mening om hvordan det skjedde. Og han ville da sørge for at det blei et litt større flertall, så [representant A] tror jeg ikke ville vært den 13. stemmen, under noen omstendigheter. Men når den 13. stemmen for den delte løsningen var der, så ville han være den 14. For å gi det et litt større flertall (...), så ville han da sørge for at det blei et vedtak som hadde litt større flertall. Sånn oppfatta jeg situasjonen.

Flere av bopliktilhengerne har uttrykt stor skuffelse i forhold til skifte av standpunkt fra denne representanten (A). Dette bunner i representantens vektlegging av at han ønsket å lytte til innbyggernes meninger, samt MMI-undersøkelsen og høringsuttalelser som viste et overveldende flertall imot en delt løsning og slik gav en indikasjon på hvordan representanten kunne komme til å stemme. Det at noen politikere skifter mening i saken og at en delt løsning blir valgt til tross for innbyggernes motstand mot dette, kan tolkes som at politikerne ikke bryr seg mye om faren ved ikke å bli gjenvalgt. Beethams (1993) tankegang om at kontrollfaktoren via valg fungerer disiplinerende på politikerne, blir her svekket. Men også et annet poeng gjør seg gjeldende ved saken i Tvedestrand. Her hadde man en situasjon hvor befolkningen nærmest var delt på midten – for eller imot å beholde boplikten, og slike situasjoner skaper spillerom for politikerne. Det politikerne taper på den ene sida, vil de vinne på den andre. Slik kan enkelte politikere ha påbegynt en strategisk tankegang før det kom fram at hele 75 % av innbyggerne ikke ønsket et delt vedtak. Det kan også tenkes at det ble handlet ut fra en tankegang om at en ville oppnå *noe*, til tross for at såpass mange var imot en delt løsning. Skifte av standpunkt i saker blir ofte sett på som et problem, men gitt at prosesser går over en viss tidsperiode trenger det ikke være så uvanlig. At politikere kan føle seg presset til å stemme i en bestemt retning er heller ikke et uvanlig fenomen, og et begrep som ”partipisk” er godt kjent på nasjonalt og lokalt nivå i Norge. Det er likevel sjeldent slike forhold blir avduket – mange vil antakelig aldri innrømme dette. Av politikerne i Tvedestrand svarer 22 av 24 at de har handlet etter egen overbevisning i saken. Av de to andre sier den ene at han følte noe press ved det første vedtaket, og den andre mener han egentlig ikke fulgte sin egen

overbevisning ettersom han gikk inn for en delt løsning – men understreker samtidig at man må ”gi og ta i politikken”⁹⁸. 3 av 24 politikere mener at noen er blitt presset i saken. Men dette er spekulasjoner det er vanskelig å utdype. I forhold til utenforstående interesser mener få av politikerne at noen har vært aktive og hatt innvirkning på prosessen. Nå bør riktignok ikke betydningen av disse bagatelliseres, ettersom små marginer kan ha avgjørende betydning i en såpass jevn konkurranse. En representant gir mye vekt til at ”alle kjenner alle” i en relativt liten kommune, og forklarer måten delingen av sentrum utelot Labakkenprosjektet med ordene ”venner, venner, venner”. Videre sier han:

Jeg vil påstå at venner, venner, venner er grunnen til at i det hele tatt saken kom opp. Det får du ikke bekrefta av flertallet, det er det mulig bare meg som vil si (...). Det er det negative ved små kommuner.

Det er likevel lite i datagrunnlaget som tyder på noen lobbyvirksomhet i denne prosessen, i at 22 av 24 politikere mener det ikke har vært noen andre aktive aktører enn det som er framkommet i media eller høringsuttalelser. En av representantene sier følgende om det:

Ja, altså det syns jeg er en styrke ved lokaldemokratiet i Tvedestrand at det meste som rører seg, det kommer på trykk. Og ja, i hvert fall syns jeg det er veldig lite jobbing bak kulissene.

En av velforeningslederne kalte beslutningen i det avgjørende vedtaket for ”en forferdelig politisk hestehandel”, og dette illustrerer det negative synet denne politikerrollen ofte er utsatt for. Hestehandleren vil forsøke å få til kompromiss og forhandlinger, framfor korsfareren som har klare standpunkt og meninger han står og faller på, og det er denne rollen vi ser i drift her fra noen av politikerne i opposisjonen. Undersøkelser av politikerroller i Norge har vist at norske lokalpolitikere ofte framstår som hestehandlere og i utpreget grad er rettet inn mot kompromiss⁹⁹. Dette kjennetegner også mange av politikerne i Tvedestrand, blant annet ved utsagn som at ”det er bedre å få til noe – oppheve boplikt i noen områder av kommunen – enn ingenting”. Slik understreker dette det politiske ved beslutningsprosessen, ved at informasjon politikerne får kan bli tatt hensyn til – men ikke nødvendigvis bli fulgt når det skal tas en beslutning. Men ettersom også mange av politikerne stod ved sitt standpunkt i saken, må det sies at både korsfarer- og hestehandler-rollen var representert i prosessen i Tvedestrand.

⁹⁸ Denne representanten er ikke en av dem som er omtalt ovenfor, i forhold til skifte av side i saken.

⁹⁹ Larsen og Offerdal, 1994.

Så mange som 13 av 24 politikere svarte at de ikke hadde regnet med utfallet av saken. Løsninger på slike konflikter kan dels være resultat av strategier, dels komme mer tilfeldig til overflaten ettersom tiden går og prosessen trekkes i ulike retninger. ”Decision Rounds”-modellen viser til det at med blant annet mange beslutningstakere kan en beslutning komme som resultat av ulike små valg underveis i prosessen – som en østers som lagvis blir til med tiden. Det trenger ikke være som resultat av en overordnet politisk strategi. Den eneste gangen ordet strategi ble nevnt i løpet av de 24 intervjuene av politikerne, var i denne sammenhengen:

Jeg har på en måte ikke hatt noe sånn særlig taktiske ting på gang (...) Jeg har ment at en hele tida skulle manøvrere i retning av, eh, altså det her med de delte løsningene har jeg ment har forkludra hele bildet. Jeg mente faktisk helt til det siste møtet, og helt fram til avstemningen, så mente jeg at hvis en bare klarte å få laget problemstillingen som et valg mellom å oppheve boplikten i kommunen og beholde den, så ville det være flertall for å beholde den. Eh, og i den utstrekning jeg har prøvd å manøvrere noe taktisk, så har det vært å forsøke å få til den type avstemninger. Og det var det som svikta til slutt da.

Dette vil likevel ikke si at vedtaket er et eksempel på måten beslutninger blir til i ”Decision Rounds”-modellen. Denne modellen passer nok bedre som bilde på store, uoversiktlige organisasjoners beslutningsform enn et vedtak i et kommunestyre. Men sitatet ovenfor knytter seg til en viktig side ved politikk: makten ved å få definert en sak på en måte som gagnar et politisk parti/representant. Som nevnt i delen om utredningsfasen i dette kapitlet, mener Schattschneider (1960) at fastsettingen av hva både agendaen og den aktuelle saken skal handle om, vil medføre stor grad av makt til den aktuelle aktør i en politisk prosess. Sett på denne måten er det ikke så merkelig at representanten ovenfor mener hans eneste taktiske grep i prosessen var å forsøke å få saken til å dreie seg om opphevelse eller opprettholdelse av boplikten i hele kommunen. Han visste da at det med stor sannsynlighet ville være flertall for å beholde den i hele kommunen framfor å oppheve den i hele kommunen. Om en klarer å omdefinere noe til sin fordel i en politisk prosess, få gjennomslag for bestemte definisjoner, vil dette være et mektig våpen. Mange vil også mene at det er dette som *er* politikk.

Måten denne prosessen utspilte seg på gjør at man kan drøfte valg av ideelle løsninger versus løsninger preget av kompromiss. Uten å antyde noe om hvilken løsning som hadde vært ideell i dette tilfellet, kan det sies at den delte løsningen på ingen måte kan sees på som en rasjonell, ideell løsning ettersom både politikere og innbyggere i utgangspunktet var motstandere av

denne. Som skrevet under utredningsfasen, bar heller ikke utredningen særlig preg av idealer fra den rasjonelle beslutningsmodell der politikerne skulle få informasjon om ulike handlingsalternativ slik at de kunne vite om mulige konsekvenser av alle og slik fatte den mest rasjonelle løsningen. I beslutningsfasen av prosessen kan det hevdes at fasen bar mer preg av "Muddling Through"-modellen enn en rasjonell beslutningsmodell, ettersom denne er karakterisert av kompromiss og forhandling blant beslutningstakere med egeninteresse. Tankeretningen innenfor modellen går på å være mer fokusert på hva som er mulig å få til i det politiske miljøet enn hva som er den beste løsningen på et problem. En politikers utsagn styrker tankegangen om at dette var gjeldende i prosessen i Tvedestrand:

Det som det gikk på her [MMI-resultatet imot delt løsning] det var jo enten-eller. Og selvsagt, her så du jo..hadde vi, TTL-Høyre, den sida, hadde vi stått konsekvent på det [å oppheve] i hele kommunen – så hadde det falt. (...) Så det var liksom det lille kompromisset her da, at en måtte holde utenom de øyene (...). Det var i alle fall min mening da, at får vi ikke det beste – så får vi gå for det nest beste.

Det å være fokusert på hva som er mulig å få til i det politiske miljøet framfor hva som er den beste løsningen på et problem, har en viss sammenheng med Simons begrep om tilfredsstillende beslutninger. I Howlett and Ramesh (2003) blir Smiths taksonomi av beslutningsmodeller skissert, og om man tar utgangspunkt i denne, kan det sies at beslutningen om boplikt i Tvedestrand er et eksempel på en tilfredsstillende beslutning. Dette må først og fremst begrunnes med at beslutningen ble tatt innen et forholdsvis enkelt system; av politikerne i kommunestyret. Den skulle for eksempel ikke inngå flere beslutningsarenaer, som Weiss' Decision Rounds-modell ville forutsette. Videre kan det hevdes at beslutningsprosessen var preget av spesielt én form for ytre begrensning; dårlig informasjonsgrunnlag (blant annet som følge av lite utredning, utenom en oppsummering av argumenter). Slik passer dette, ut ifra taksonomien, med Simons tanker om tilfredsstillende beslutningsatferd, i det at politikerne vedtok en beslutning som var tilfredsstillende, framfor å søke den beste.

6.3.1 Oppsummering/delkonklusjon

I beslutningsfasen av prosessen går det fram, som ved de andre fasene i prosessen, at denne saken har skapt engasjement blant politikere og innbyggere i kommunen. Saken var gjenstand for stor diskusjon i partiene. Det er imidlertid lite som tyder på at representantene har forsøkt

å overtale hverandre i denne saken. Det ville i så fall være kun noe innen eget parti, men lite utover partigrensene. En typisk nettverkspolitiker er altså ikke oppdaget i datamaterialet i denne studien. Kommunestyret kan dermed sies å ha fungert mer som en arena for påvirkning mellom representant og velger, enn mellom representantene seg imellom. Deliberasjon mellom representantene har heller ikke vært i fokus, og dette støtter påstanden om at politikernes holdninger stemmer bedre overens med den konkurransedemokratiske retningen innen demokratiteorien.

Politikerne vedtok til slutt en delt løsning, og det er lite som tyder på at det var som følge av et kompromiss mellom de ulike grupperingene i saken – noe en kan få inntrykk av når forslaget blir omtalt som det i lokalavisa. Det kan heller se ut til at det har vært et kompromiss innen den borgerlige gruppen – hvor de fleste av bopliktmotstanderne befant seg. Et strategisk grep ble nok her nyttet for å få en representant over på sin side av saken. Ettersom denne representanten (B) anses å ha vært den avgjørende for at vedtaket ble fattet, og han også kan knyttes til Labakkenprosjektet, kan dette prosjektet ha hatt avgjørende betydning for utfallet av bopliksaken. Likevel er det ut fra intervjuene av politikerne i denne oppgaven, i hvert fall ved det siste vedtaket, ingen grunn til å hevde at noen er blitt utsatt for direkte press i saken. Det har ingen av politikerne, vedrørende det avgjørende vedtaket, svart bekreftende på. Det er også svært lite i datamaterialet som tyder på at det har foregått lobbyvirksomhet i denne saken, selv om noen politikere antyder at forbindelser og ”kameraderi” har hatt sin rolle.

Når det gjelder beslutningsmodeller, er det lite som tyder på at prosessen i Tvedestrand har fulgt prinsipper fra den rasjonelle modell. Som nevnt under utredningsfasen, er ikke dette nødvendigvis et ideal for politiske beslutninger, men modellen kan benyttes som et sammenligningsgrunnlag. Ut fra datagrunnlaget i denne oppgaven kan det i stedet hevdes at beslutningsprosessen i Tvedestrand passer innenfor både Muddling Through-modellen og teorien om satisfierende beslutninger.

Det er grunn til å tro, som de aller fleste politikerne også mener, at innbyggerne har hatt en god mulighet til å bli hørt i denne saken. Lokalavisa har vært full av leserinnlegg som politikerne i stor grad har lest, høringsuttalelser er blitt lest og mange har også henvendt seg personlig til politikerne for å snakke om saken. Det er imidlertid en annen sak om informasjonen administrasjon og innbyggere tilfører saken blir fulgt. Et av de store overraskelsesmomentene i denne studien var at et delt forslag ble vedtatt, til tross for massiv

motstand imot dette. Dette kan tyde på at innbyggernes meninger ikke ble tatt hensyn til, og at politikernes ønsker om å ”i hvert fall få til noe, om en ikke får alt” ble viktigere. En kan dermed stille seg svært tvilende til graden av innvirkning på den politiske prosessen, tross stor grad av deltakelse. I beslutningsfasen ser en politikerrollen hestehandleren komme til syne, selv om det også må understrekes at det har vært mange av politikerrollen korsfarere blant politikerne som har holdt seg til partiprogrammet.

6.3 Iverksettingsfasen og tilbakeføringsfasen

Som ved de andre fasene i en beslutningsprosess, mener Olsen (1987) at innflytelse i en politisk prosess også kan knyttes til iverksettelse av offentlige vedtak og til tolkningen av hvordan offentlige tiltak virker samt tilbakeføringen av slik informasjon. Disse to siste fasene i Olsens klassifisering av en beslutningsprosess, er det ennå ikke så mye å si om i forhold til prosessen i Tvedestrand. Når det gjelder iverksettingsfasen, har en rekke studier vist at det å sette likhetstegn mellom å treffe et vedtak og å få det iverksatt er en tvilsom antakelse. Ifølge Olsen (1987) kan iverksettingsfasen være svært kompleks i det at for eksempel noen vedtak aldri blir satt ut i livet, innholdet kan bli sterkt modifisert eller at vedtakene fører til konsekvenser som verken var forventet eller ønsket. Men i forhold til mange politiske vedtak, er dette i mitt case forholdsvis uproblematisk. Forslaget til endring av forskrift som kommunestyret vedtok, ble sendt inn til departementet for godkjenning. Da dette ble godkjent kan man si vedtaket ble iverksatt, og en ny forskrift ble gjeldende for Tvedestrand kommune. I slike konsesjonssaker er dette som regel lite problematisk, og det skal mye til for at departementet blander seg inn i en slik avgjørelse – som er fastlagt ved lov å være innen kommunenes myndighet.

En annen sak som imidlertid kan sees på som å være innenfor iverksettingsfasen i dette tilfellet, gjelder endringer innen administrasjonens arbeid med håndteringen av boplikt. Under undersøkelsens datainnsamlingsperiode var det her skjedd lite. Men i Tvedestrandsposten den 19. september 2006¹⁰⁰ kunne man lese at kontroll av boplikt på helårsboliger nå var innenfor landbruksmedarbeiderens oppgaver, og ikke bygningssjefens slik som tidligere. Slik har en fått samordnet kontroll av boplikt på helårsboliger og landbrukseiendommer til samme stilling

¹⁰⁰ Tvedestrandsposten 19.09.2006, ”Bopliktsyndere vil snart få brev”:
http://www.tvedestrandsposten.no/lokale_nyheter/article2299643.ece

i kommunen. Det kan også nevnes at det i senere tid er kommet signaler på at kommunen strammer inn håndhevingen av boplikten. I Tvedestrandsposten den 23. november 2006 skrives det om en person som ikke godtar at han må overholde boplikten på et hus i Østerkleiv. I denne sammenheng vises det til kommunens ”offensiv” i håndhevingen av boplikten:

Politikerne i Tvedestrand får denne saken til behandling i løpet av desember. Dersom de da fastholder sitt tidligere vedtak, går saken til Fylkesmannen. I desember må kommunestyret også ta stilling til seks andre bopliktsaker som kommer i kjølvannet av kommunens offensiv for å avsløre bopliktsyndere¹⁰¹.

Ifølge plansjefen har kontroll av boplikt hittil stort sett vært basert på ”jungeltelegrafene”. Endring av den administrative rutinen samt ønsket om å trappe opp kontrollen fra kommunens side, vil kunne føre til bedre rutiner for kontroll. Når det gjelder andre endringer i kommunen, har respondentene stort sett svart at det foreløpig er vanskelig å si noe om – og det blir for det meste antakelser om hva som kan komme til å skje framover i tid.

Tilbakeføringsfasen gjelder evalueringen av et vedtak, om dette har vært vellykket eller ikke. Olsen (1987) mener å registrere en tendens mot å vurdere offentlige tiltak i forhold til et sterkt utvidet effekt-begrep, der iverksetting av et vedtak kan bli vurdert mot ulike økonomiske, sosiale og politiske effekter. Videre mener han det blir viktig å se på sammenhengene mellom hvordan tilbakeføringsprosessen organiseres og hva som føres tilbake til beslutningstakere og opinion, ettersom dette igjen vil avhenge av hvilke instanser som står for informasjonsinnsamlingen. Slik kan et vedtak og dens konsekvenser stemples som en fiasko eller suksess. Dette vil imidlertid ikke være innenfor denne oppgavens hensikt å si noe om, ettersom det ved studiens tidspunkt er for kort tid siden vedtaket ble fattet. Det ville også være vanskelig å inkludere innen masteroppgavens omfang ut fra begrensingene dette designet stiller.

¹⁰¹ Tvedestrandsposten 23.11.2006, ”Ber om dokumentasjon”:
http://www.tvedestrandsposten.no/lokale_nyheter/article2429154.ece

7.0 Avslutning

”Den måte beslutninger treffes på, påvirker ikke bare vedtakets innhold, men også forholdet mellom deltakere, og mellom deltakere og tilskuere. Prosessens forløp vil påvirke graden av fremtidig konflikt, tillit, lojalitet, godvilje eller hat”¹⁰²

Tema for denne oppgaven har vært den lokalpolitiske beslutningsprosessen omkring et vedtak vedrørende boplikt på helårsboliger i Tvedestrand kommune. Oppgavens hensikt har vært å si noe om hvordan denne prosessen foregikk – med spesielt fokus på ulike aktørers mulighet for, og påvirkningseffekt av, deltakelse. Det er blitt foretatt 34 intervjuer av sentrale aktører, delvis utvalgt ved en opprulling av aktører underveis i datainnsamlingsperioden. Disse er 24 (av 25) kommunestyrerepresentanter, 5 personer tilknyttet administrasjonen, 3 velforeningsledere der velforeningen har hatt allmøte på saken, redaktøren av Tvedestrandsposten og en representant fra byggefirmaet Kustus AS. I tillegg ble noen dokumentkilder tatt i bruk, som referat fra kommunestyremøtene der saken ble tatt opp, reportasjer fra lokalavisa Tvedestrandsposten og MMI-undersøkelsen Tvedestrandsposten fikk gjennomført like før vedtaket. Min mening er at dette datamaterialet gir et godt grunnlag til å si noe om hvordan den lokalpolitiske prosessen foregikk.

7.1 Tolkning av problemstillingene og tentative konklusjoner

Følgende hovedproblemstilling er forsøkt besvart via framstillingen og analysen i, henholdsvis, kapittel 5 og 6:

Hvordan har den lokalpolitiske beslutningsprosessen omkring en viktig lokalpolitisk sak som boplikt på helårsboliger foregått i Tvedestrand kommune?

Det virker som de fleste er fornøyde med hvordan selve prosessen foregikk; det er blitt brukt tilstrekkelig tid, administrasjonen har gjort det som kreves, berørte grupper fikk anledning til å bli hørt før det endelige vedtaket ble fattet og saken har ført til et bredt engasjement underveis. Slik har noen ment prosessen var et eksempel på lokaldemokrati på sitt beste.

¹⁰² March og Olsen , 1976 i Olsen, 1987: 44.

Likevel stiller mange spørsmål ved det at det ble fattet en delt løsning, og i hvilken grad innbyggernes ytringer er tatt hensyn til. Det kan her tyde på at dette kom i bakgrunnen for enkelte politikeres kompromissvilje. Det at innbyggernes meninger er blitt hørt, men ikke tatt hensyn til, samsvarer med det konkurransedemokratiske perspektivet innen demokratiteori.

Videre vil jeg, på grunnlag av empiri og analyse i denne oppgaven, oppsummere svarene på underproblemstillingene. Den første lyder:

Hvordan har kommunestyrerepresentantene og administrasjonen jobbet med saken?

Det empiriske materialet i denne oppgaven gir grunnlag for å hevde at de aller fleste av politikerne i stor grad har vært aktive i saken. Noen har gitt uttrykk for at det var negativt at såpass mange virket forutinntatte og ”umulige å rokke”, mens kun få var usikre eller åpne for mer fleksible løsninger. Mange av politikerne spilte på denne måten en rolle som stemmer overens med korsfarer-rollen. Slik bidro heller ikke dette til mye deliberasjon omkring saken. Mange vil nok mene dette er fordi saken er blitt diskutert i kommunen flere ganger tidligere, og som regel følger nokså klare ideologiske skillelinjer. Det mer interessante her er at politikerne som gikk inn for vedtaket ikke fulgte innbyggernes oppfordring om å unngå å dele kommunen, men heller valgte å få til noe i stedet for ingenting – å oppheve boplikten i noen områder til fordel for ingen. Slik opptrådte også noen politikere som politikerrollen hestehandleren.

Administrasjonen har fått mye positiv kritikk av politikerne i kommunen. Likevel går det fram av datamaterialet at håndhevingen av boplikt ikke har vært prioritert, og at utredningen kunne bestått av noe mer enn en oppsummering av så mange argumenter som mulig. Argumentene er blitt hørt før, men også annen informasjon kunne tenkes å føre til ny innsikt i forhold til saken. Men administrasjonen må kunne sies å ha gjort det som kreves av dem. Det mest kritikkverdige forholdet gjaldt en forsinket høringsrunde, men denne kom etter hvert på plass. Det må for øvrig understrekes at hovedsaksbehandler i saken har gjort sitt for å lete opp relevant informasjon angående boplikt. Her er det riktignok ikke mye skrevet informasjon å finne, og av det skrevne er det for det meste forskjellig informasjon omkring lovverket utgitt av statlige organ.

Den andre underproblemstillingen lyder:

Hvordan har andre aktørers muligheter for deltakelse vært, og hvordan har deltakelse fra andre aktører påvirket prosessen?

Den lokalpolitiske prosessen i Tvedestrand engasjerte mange i kommunen, og i mye større grad enn ved andre kommunestyresaker. Andre aktører enn kommunestyrerepresentantene og administrasjonen må kunne sies å ha hatt forholdsvis god mulighet til å bli hørt. Lokalavisa Tvedestrandsposten har i stor grad sørget for en åpen arena, der alle kunne få sine meninger på trykk om de ønsket det. Avisa har vært svært aktiv, og de fleste politikerne mener den har mye makt, men det er heller uvisst om den har hatt makt til å påvirke selve resultatet av prosessen. Innbyggerne har engasjert seg her, via høringen, i egen velforening eller ved å kontakte politikerne direkte. Velforeningene i Tvedestrand kommune har gode muligheter for å bli hørt, og flere politikere mener de spesielt tar hensyn til velforeningenes meninger i en sak. I denne saken kan de ha hatt stor betydning for hvordan delingen av kommunen ble gjort i forhold til vedtaket. Det er imidlertid noe uenighet mellom de tre velforeningslederne som ble intervjuet når det gjelder i hvor stor grad de egentlig er blitt tatt hensyn til. Noen innbyggere fikk også anledning til å gi uttrykk for sine meninger via den lokale meningsmålingen, MMI-undersøkelsen. Deltakelsen generelt i prosessen må kunne sies å ha vært bred i omfang, og stor i antall meningsyttringer. Hvordan dette har påvirket prosessen er et helt annet spørsmål. Politikerne har merket seg engasjementet og registrert mange av innbyggernes ønsker. Men deres rolle har samsvart mer med det konkurransedemokratiske perspektivet i demokratiteorien, der innbyggernes deltakelse ikke er av fokus. Meningene blant folket var imidlertid delt nærmest på midten, med halvparten for å beholde boplikten og halvparten imot å beholde den. Dette kan ha vært en viktig faktor for hvorfor det ble en såpass jevn konkurranse om stemmene – i fraværet av et klart og tydelig flertallssyn fra innbyggerne. En slik situasjon skaper spillerom for politikerne, der det de taper på den ene sida vil de vinne på den andre. Det eneste klare signalet innbyggerne sendte politikerne, var riktignok det at en delt løsning var uønsket. Slik tok ikke politikerne som gikk inn for løsningen hensyn til innbyggernes mening i beslutningsfasen av prosessen.

7.2 Hovedfunn

Det er spesielt to hovedfunn som skiller seg ut i denne oppgavens empiriske materiale. Disse henger sammen med at prosessens forløp førte til *en situasjon der de involverte så at de ikke ville få til alt de ønsket*, altså å oppheve/beholde boplikten i hele kommunen. En slik situasjon kan føre til at enkelte er villige til å slippe opp på noen av sine krav, for å oppnå *noe*. De vil ikke gi opp alle sine krav, men kutte ut noen av dem for å ikke tape alle.

Det ene hovedfunnet er *hvordan resultatet av prosessen kunne bli et "delt vedtak"*, altså at kommunen ble delt inn i områder med eller uten boplikt, når såpass mange av innbyggere og politikere i utgangspunktet var imot dette. I oppgavens analysedel antydes det at dette henger sammen med særlig to temaer fra teorien denne oppgaven har tatt for seg: 1) Det samsvarer med beslutningsmodellen "Muddling Through", som har fokus på hva som er mulig å få til i en beslutningsprosess framfor hva som vil være den mest ideelle løsningen. Dette henger til en viss grad sammen med teorien om satisfierende beslutningsatferd, ved at en ikke søker etter den beste løsningen men i stedet går inn for en tilfredstillende løsning. 2) Det samsvarer med politikerrollen "hestehandleren" som også vil ha fokus rettet mot dette, samt at politikeren ikke står så fast på prinsipielle holdninger i samme grad som en politiker mer rettet inn mot "korsfarer-rollen". Denne prosessen kan slik være et eksempel på at politikere som inntar en hestehandler-rolle får utrettet mer enn dem som hardnakket står på sine prinsipper. Det er likevel verdt å merke seg at svært få er fornøyd med den løsningen som til slutt ble valgt – og noen av dem som var med på å velge denne, ser på vedtaket som et første steg i retning av å oppheve boplikten i hele kommunen. En kan også argumentere med at korsfarer-rollen er mer rettmessig i forhold til velgerne – prinsipper og holdninger ble utformet i valgprogrammet, og siden stått fast ved. Derfor kan det i lys av dette kritiseres at noen partier ikke inntok en klar stilling til bopliktsaken, slik at saken kunne vært bestemt ved valg.

Det andre hovedfunnet i denne studien er at *noen politikere valgte å snu i saken*. Det var først og fremst to representanters snuoperasjon som var overraskende for mange. Den ene representanten (B) var tilhenger av boplikten, men snudde i saken og stemte for den delte løsningen. Ut fra datamaterialet er det forhold som tyder på at denne representanten ble utsatt for et strategisk grep innen gruppen av politikerne som var for å oppheve boplikten. Han sier selv han mente at det første vedtaket var svært ufornuftig, og at han slik ønsket å bidra til en bedre løsning. Ettersom det etter hans mening ikke så ut til å bli flertall for å beholde

boplikten i kommunen, valgte han å si at han kunne bli med på et forslag som sikret flere områder med boplikt. Ved at Labakken ble tatt utenom de områdene som skulle beholde boplikten, kan denne representanten ha følt seg ytterligere forpliktet til å stemme for vedtaket. Den andre representanten (A) som endret mening, overrasket ikke i like stor grad ettersom han under hele prosessen hadde vært usikker og også gitt uttrykk for dette. Det eneste noen festet seg ved, var at han hadde sagt han ville lytte til innbyggernes mening, og da ble det noe overraskende at han gikk inn for en delt løsning. Fra teorien som er brukt i denne oppgaven, kan dette at noen skiftet side i saken knyttes til bruk av strategi og at politikerne har sett på denne saken via et konkurransedemokratisk perspektiv. Men det kan også sees i sammenheng med det at innbyggerne var såpass delt i synet på saken. Denne situasjonen gjør at det ikke er like uvanlig at noen velger å snu i en slik sak, enn i en sak der man har et større flertall for ett av alternativene.

7.3 Avsluttende kommentar

Et empirisk materiale basert hovedsakelig på intervjuer, er i fare for å kun gi et bilde av deler av virkeligheten. Det er imidlertid min mening at studien har tatt for seg såpass mange, og ulike, aktører i tilknytning til saken slik at denne faren minskes, og at det blir anledning til å si noe om hvordan den politiske prosessen foregikk. Det anses forøvrig som umulig å få med alle sider av en slik prosess, og denne studien vil slik være et konstruert bilde av det en, ut fra datamaterialet, vil tro skjedde i virkeligheten. Hittil er lite skrevet om boplikt på helårsboliger, og forskriftens betydning for en rekke kommuner i Norge. Tvedestrand anses som den første Sørlandskommunen av denne størrelsen som velger å oppheve boplikten for hele, eller deler av, kommunen. Boplikt er noe som diskuteres til stadighet i kommuner over hele landet, men antakelig mest hyppig i kommunene langs kysten i de sørlige og sør-østlige deler av Norge. Hva som vil skje med tid i Tvedestrand, vil være av stor interesse for disse og andre. Denne oppgaven har kun tatt for seg den politiske prosessen fram mot vedtaket. En undersøkelse av vedtakets virkninger, kan være tema for kommende studier.

8.0 Litteraturliste

- Aanesland, Normann og Holm, Olaf (2002): *Boplikt – drøm og virkelighet*, Oslo, Kommuneforlaget.
- Beetham, David (1993): *Liberal Democracy and the Limits of Democratization*. I: Held, David (ed.): *Prospects for Democracy: north, south, east, west*, Cambridge, Polity Press, s. 55-73.
- Cook, Timothy E. (1998): *Governing with the News. The News Media as a Political Institution*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Fiskaa, H.M. og Myckland, H. Falck (red.) (1995): *Norges bebyggelse, sørlige seksjon, herredsbind for Aust-Agder, østre del*, opptrykk av 1956 utgaven, Trondheim, Faglitteratur a/s.
- Fjeldvik, Cecilie (2004): *Boplikt- kontroll og håndhevelse*, Mastergradsoppgave ved Institutt for landskapsplanlegging, Norges Landbrukshøgskole.
- Haugedal, Sigmund (2004): *Media – en selvstendig politisk aktør? En analyse av tre avisers dekning av to valgkamper*, Hovedoppgave, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Howlett, Michael & Ramesh, M. (2003): *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*, 2nd edition, Canada, Oxford University Press.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2000): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, Kristiansand, Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan (2002): *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*, 2. utgave, Bergen, Fagbokforlaget.

- Kjellberg, F. (1995): The changing values of local government, *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, vol. 540, s. 40-50.
- Larsen, Helge O. og Offerdal, Audun (1994): *Demokrati og deltagelse i kommunene. Norsk lokalpolitikk i nordisk lys*, Oslo, Kommuneforlaget.
- Midgaard, Knut og Rasch, Bjørn Erik (red.) (1998): *Demokrati – vilkår og virkninger*, Bergen, Fagbokforlaget.
- MMI Univero: Tvedestrandsposten, april 2005.
- Offerdal, Audun (1992): *Den politiske kommunen*, Oslo, Det Norske Samlaget.
- Olsen, Johan P. (red) (1987): *Politisk organisering*, 4. opplag 1987, Bergen, Universitetsforlaget.
- Rasmussen, Terje (2001): *Mediesamfunnets moral*, Oslo, Pax Forlag A/S.
- Rønning, Rolf (2001): *Vårt politiske Norge. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*, 2. utgave, Bergen, Fagbokforlaget.
- Schattschneider, E. E. (1960): *The Semisovereign People. A realist's view of Democracy in America*, New York, Holt, Rinehart and Winston.
- Skålnes, Sigrid (2005): Uklar diagnose og tvilsam medisin? Erfaringar med eigen valdag i Nittedal i 2003. I: Saglie, Jo og Bjørklund, Tor (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*, Oslo, Gyldendal Akademisk, s. 83-102.
- Syvertsen, Trine (2004): Målsettinger og virkemidler i mediepolitikken. I: von der Lippe, Berit (red.): *Medier, politikk og samfunn*, 4. utgave, Oslo, Cappelen Akademiske Forlag, s. 84-110.

- Winsvold, Marte og Myrvold, Trine (2005): Lokalavisene som offentlige rom. Befolkningen ytrer, politikerne lytter. I: Saglie, Jo og Bjørklund, Tor (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*, Oslo, Gyldendal Akademisk, s. 144-161.
- Yin, Robert K. (2003): *Case Study Research. Design and Methods*, 3rd edition, Thousand Oaks, Sage Publications.

Kommunale dokumenter:

- Formannskapet, PS 007/04
- Formannskapet, PS 019/04
- Kommunestyret, PS 126/04
- Kommunestyret, PS 019/05
- Planutvalget, PS 065/04
- Saksmappe 04/00258-1, Tvedestrand kommune 13.02.2004
- Saksmappe 04/01536-1, Tvedestrand kommune 26.10.2004
- Saksmappe 04/01658-1, Tvedestrand kommune 07.11.2004
- Saksmappe 05/00078-1, Tvedestrand kommune 14.01.2005
- Saksmappe 05/00495-1, Tvedestrand kommune 15.04.2005
- Kommuneplan for Tvedestrand 1997-2009, 24. mars 1998, KS-14/98 (se internettkilder).

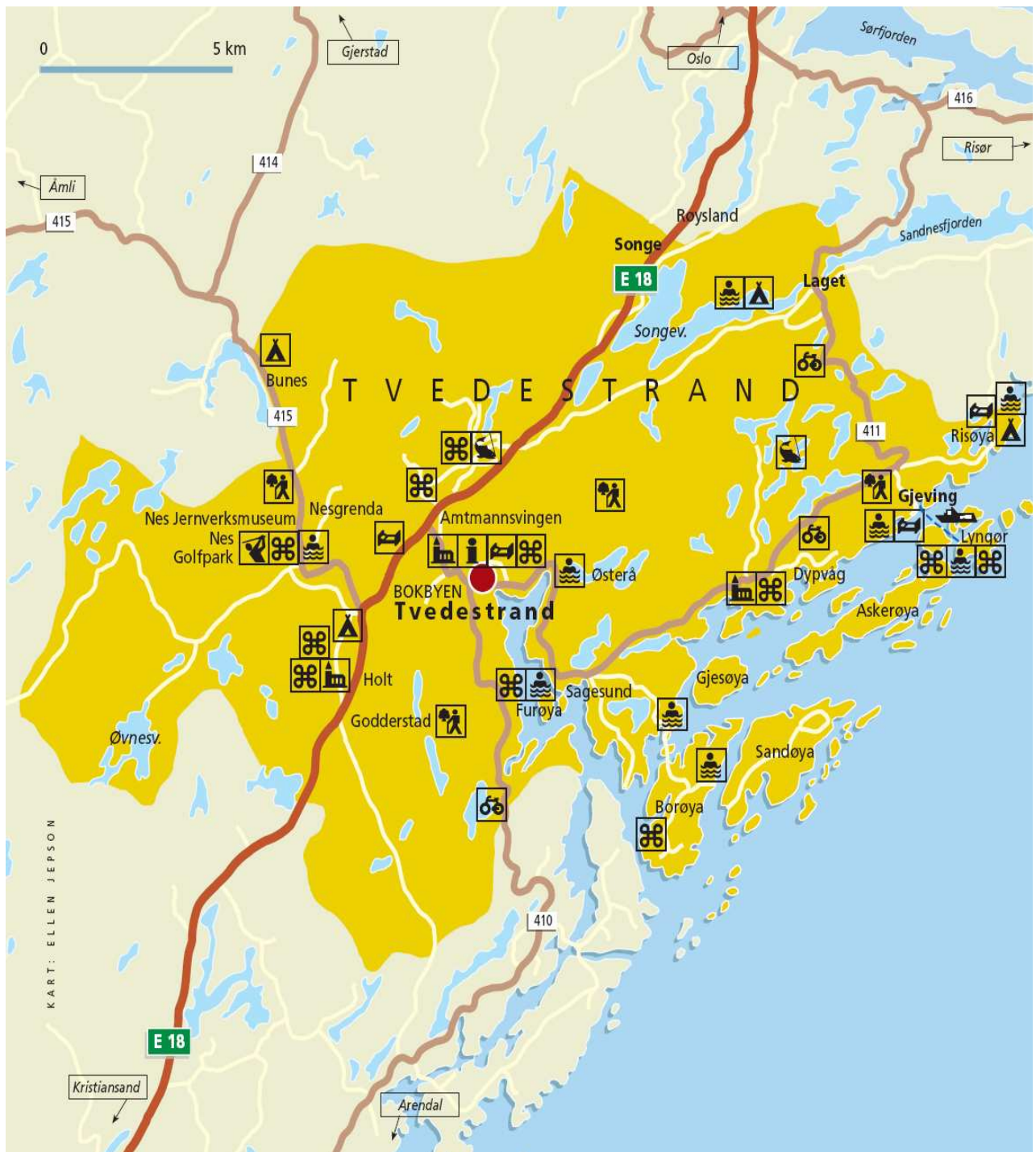
Internettkilder:

- Lovdata (2006): *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*, Lovdata. Tilgjengelig fra: <<http://www.lovdata.no/all/tl-19670210-000-007.html>> [Nedlastet 08.12.2006].
- Tvedestrand kommune (1998): *Kommuneplan for Tvedestrand 1997-2009, 24. mars 1998*, Tvedestrand kommune. Tilgjengelig fra: <<http://www.tvedestrand.kommune.no/www/teknisk/kommuneplan/kommuneplan19972009/k-plan98ny.pdf>> [Nedlastet 08.12.2006].
- Landbruks- og matdepartementet (2006): *Lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon for erverv av fast eiendom m.m.*, Landbruks- og matdepartementet. Tilgjengelig fra: <<http://odin.dep.no/lmd/norsk/dok/regelverk/lover/020041-200375/dok-bn.html>> [Nedlastet 08.12.2006].
- Landbruks- og matdepartementet (20.04.2006): *Kommunale forskrifter etter konsesjonsloven § 7*, Landbruks- og matdepartementet. Tilgjengelig fra: <<http://odin.dep.no/lmd/norsk/tema/eiendom/konsesjon/049031-200006/dok-bn.html>> [Nedlastet 08.12.2006].
- Tvedestrand kommunes hjemmesider: Tvedestrand kommune (2006). Tilgjengelig fra: <<http://www.tvedestrand.kommune.no/>> [Nedlastet 08.12.2006].
- Statistisk sentralbyrå (2005): *Tall om Tvedestrand kommune*, Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/kommuner/hoyre_side.cgi?region=914> [Nedlastet 08.12.2006].
- Sandøy Vel (2006): *Velkommen til Sandøya*, Sandøy Vel. Tilgjengelig fra: <<http://sandoya.no/>> [Nedlastet 08.12.2006].
- Borøyas nettsider (2006): *Velkommen til Borøyas nettsider*. Tilgjengelig fra: <<http://www.boroy.com/>> [Nedlastet 08.12.2006].

- Vestlandsforskning (2004): *Kommunal organisasjonsdatabase 2004*, Vestlandsforskning. Tilgjengelig fra: <http://krd.vestforsk.no/default.aspx?hovedkategori=min#Modell> [Nedlastet 08.12.2006].
- Nationen (17.07.2003): *Drømmen om bopliktens endelikt*, Nationen. Tilgjengelig fra: <http://www.nationen.no/meninger/Kronikk/article710766.ece> [Nedlastet 08.12.2006].
- Tvedestrandsposten (09.12.2004): *Hvor skal det være boplikt i Tvedestrand sentrum?*, Tvedestrandsposten. Tilgjengelig fra: http://www.tvedestrandsposten.no/lokale_nyheter/article1366564.ece [Nedlastet 08.12.2006].
- Tvedestrandsposten (12.05.2005): *Politisk thriller om boplikten – vedtok delt løsning*, Tvedestrandsposten. Tilgjengelig fra: http://www.tvedestrandsposten.no/lokale_nyheter/article1583679.ece [Nedlastet 08.12.2006].
- Tvedestrandsposten (19.09.2006): *Bopliktsyndere vil snart få brev*, Tvedestrandsposten. Tilgjengelig fra: http://www.tvedestrandsposten.no/lokale_nyheter/article2299643.ece [Nedlastet 08.12.2006].
- Tvedestrandsposten (23.11.2006): *Ber om dokumentasjon*, Tvedestrandsposten. Tilgjengelig fra: http://www.tvedestrandsposten.no/lokale_nyheter/article2429154.ece [Nedlastet 08.12.2006].
- Agderposten (04.05.2005): *Rolf (53) jubler for milliontap*, Agderposten. Tilgjengelig fra: <http://agderposten.no/apps/pbcs.dll/article?AID=/20050504/LOKAL8/105040099&SearchID=73262936356123> [Nedlastet 08.12.2006].

9.0 Vedlegg

9.1 Kart over Tvedestrand kommune



9.2 Informasjonsskriv til lokalpolitikere i Tvedestrand

Til

Forespørsel om å delta i intervju

Jeg er mastergradsstudent i administrasjon- og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen, og er i gang med arbeidet på den avsluttende mastergradsoppgaven. Som tema for oppgaven har jeg valgt å studere prosessen i tilknytning til vedtaket om å oppheve nullkonsesjonen for deler av Tvedestrand kommune. For å få oversikt over vedtaksprosessen har jeg valgt å intervju et utvalg av de som har deltatt i prosessen. Jeg henvender meg derfor til Dem for å be om De har anledning til å avsette tid til et intervju.

Jeg vil bruke båndopptaker og ta notater mens vi snakker sammen. Intervjuet vil ta omtrent en time. Jeg kommer til å ta kontakt om en uke til 14 dager, og håper vi kan avtale tid og sted for å møtes (i Tvedestrand).

Jeg har valgt Tvedestrand ettersom det er en av kommunene på Sørlandet som er utsatt for stort press i hyttemarkedet, og som det i utgangspunktet var særlig aktuelt å innføre nullkonsesjon i da det ble anledning til det. Intervjuet vil inneholde spørsmål om deres erfaringer med hele prosessen; Hva var hovedargumentene? Hvordan ble saken utredet? Hvem var engasjert? Hvordan jobbet administrasjonen med saken? Hvordan ser du på prosessen i ettertid? Formålet med studien vil slik være å bidra til forskningen om hvordan lokalpolitikk kan fungere i praksis.

Det er frivillig å være med og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis, uten å begrunne dette nærmere. Dersom du trekker deg vil alle data om deg bli slettet. Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt, og direkte sitater brukes kun om dette er bekreftet å være i orden. Opplysningene anonymiseres og opptakene slettes når oppgaven er ferdig, innen utgangen av 2006.

Det er ikke nødvendig at du forbereder noe til intervjuet. Hvis det er noe du lurer på kan du ringe meg eller sende en e-post. Du kan også kontakte min veileder Audun Offerdal ved institutt for administrasjon- og organisasjonsvitenskap på telefonnummer 55 58 21 80.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste A/S.

Med vennlig hilsen,

Kari Rasmussen Theting

Email: kari.theting@student.uib.no

Tlf: XXXXXXXXX

9.3 Intervjuguide til kommunestyrepolitikere

Innledende spørsmål:

- 1: Hvor lenge har du vært aktiv i lokalpolitikken/hvor mange perioder i kommunestyret?
- 2: Var partiets stilling til bopliksaken tatt med i partiprogrammet før kommunevalget 2003?
- 3: Var saken med i lokalvalgkampen til kommunevalget 2003 i særlig grad?

Om selve saken:

- 4: Hva er ditt syn på boplikt generelt, og for Tvedestrand spesielt?
- 5: Hva mener du har vært/er hovedhensikten med boplikt i Tvedestrand?

Sjekkliste:

- *Hindre fraflytting/spøkelsesby deler av året*
 - *Øke tilflytting*
 - *Skape et levedyktig samfunn*
 - *Hindre privatpersoner å spekulere i salg av helårsboliger*
 - *Annet:*
- 6: Virker forskriften etter din mening etter målsetningen om å opprettholde bosetningen?
 - 7: Hvilke motargumenter, i forhold til din oppfatning av saken, mener du veier tyngst?
 - 8: Er det områder i kommunen som du, på generelt grunnlag, kunne tenke deg en lempeligere praktisering av bopliktbestemmelsene?
 - 9: Er det områder som du likeledes kunne tenke deg en strengere praktisering av bopliktbestemmelsene?

Synet på administrasjonens arbeid:

- 10: Hva slags kontakt har det vært mellom politikere og administrasjon i håndteringen av boplikten før dette vedtaket? (*Evnt.: Hvordan har samarbeidet fungert?*)
- 11: Hvordan har administrasjonen arbeidet med saken i forbindelse med det nye vedtaket?
- 12: Har dette arbeidet vært tilfredsstillende?

- 13: Er det gjort noen endringer i forhold til hvordan nullkonsesjonen håndheves etter dette vedtaket?
- a) Har håndhevingen av nullkonsesjonen etter din mening fungert bra etter vedtaket?

Om selve prosessen:

Initiativ/utredningsfase:

- 14: Hvem tok initiativ til å ta opp bopliktspørsmålet i kommunen nå sist, i 2004?
- 15: Hva mener du var grunnen til at dette ble tatt opp igjen på dette tidspunktet?
- 16: Hvordan ble saken utredet i forbindelse med denne saken?
- 17: Hva var forskjellene når det gjelder utredning fra det første til det andre vedtaket?
- 18: *(Er vedkommende i planutvalget?)* Var utredningen fra planutvalget i forbindelse med saken tilfredsstillende?
- 19: Burde andre instanser hatt ansvar for utredningen?
- 20: Hvor viktig var utredningen i forkant av vedtaket – har den hatt betydning for ditt syn?
- 21: Har det vært brukt noen form for ekstern ekspertise (fagpersoner, forskningsresultater, konsulentbyråer etc.) i prosessen?
- 22: Hvis ja, hvilken rolle mener du bruken av denne ekspertisen har spilt?
- 23: Planutvalget hadde befaringsreise til Grimstad for å høre om deres erfaringer med boplikt. Hadde dette noen form for innvirkning på din mening?
- 24: Har erfaringer fra andre kommuner vært diskutert i løpet av prosessen?
- a) Evnt.: Mener du dette påvirket prosessen eller utfallet av saken i Tvedestrand?

Engasjement i debatten/muligheter for deltakelse:

- 25: Hvem har vært mest aktive i prosessen; representanter, privatpersoner, organisasjoner etc.?
- 26: Er det noen som har vært aktive i forbindelse med prosessen, utover det som kom fram i media eller høringsuttalelser? I tilfelle hvem:

- 27: Har disse etter din mening hatt noen påvirkningstyngde?
- 28: Engasjerte du deg i noe konkret i forbindelse med bopliktsaken?
Sjekkliste:
- *Søkt informasjon om saken*
 - *skrivning av avisinnlegg*
 - *snakke/drøfte med andre, i tilfelle hvem:*
 - *Annet:*
- 29: Har noen tatt kontakt med deg med ønske om å snakke om saken? I tilfelle hvem:
- 30: I hvilken grad har dette (spm 28-29) hatt noen innvirkning på dine meninger om saken?
- 31: Synes du befolkningen i kommunen hadde god mulighet til å bli hørt i saken?
- 32: Har du lest noen høringsuttalelser som kom inn underveis i prosessen?
- 33: Fikk disse høringsuttalelsene noen betydning for ditt syn i saken?
- 34: Hva slags betydning mener du høringsuttalelsene hadde for selve den politiske prosessen?
- 35: Hvordan stemte du ved forslaget i kommunestyret om bindende folkeavstemning i denne saken?
- a) Hva var grunnen til at du stemte slik?
 - b) Hadde du stemt annerledes om det ble foreslått å gjennomføre kun en rådgivende folkeavstemning?
- 36: Hvordan mener du lokale medier har opptrådt i forbindelse med denne saken?
- 37: Anser du medias rolle som viktig i denne saken? I så fall hvordan?
- 38: Tvedestrandsposten bestilte en MMI-undersøkelse som gikk på saken? Hadde denne noe betydning etter ditt syn?

Selve vedtaket/stemmegivningen

- 39: Ble saken tatt opp på møter innad i partiet, eller i partigruppa da det ble gjort klart at saken skulle opp i kommunestyret?

- 40: Har saken vært gjenstand for mye diskusjon innad i partiet fram til det endelige vedtaket i mai 2005?
- 41: På vedtaksmøtet i november 2004 – hva var (hoved)grunnen til at du stemte som du gjorde?
- 42: På vedtaksmøtet i mai 2005 – hva var (hoved)grunnen til at du stemte som du gjorde da?
- 43: Fikk saken det utfall du hadde regnet med på forhånd?
- 44: Hva syns du om vedtaket som ble fattet i mai-05 i forhold til det første, fra november-04?
- 45: Hvordan ser du på måten delingen av sentrum ble gjort i det andre vedtaket?
- 46: Følte du at du handlet etter egen overbevisning i denne saken?

Helhetsperspektiv på prosessen/avslutning:

- 47: Hva mener du om tiden som ble brukt på denne prosessen – ble det satt av tilstrekkelig tid?
- 48: Har du følt det har vært en skjevhet i framstillingen av informasjon til dere politikere i saken?
- 49: Er saken på noen måte blitt koplet til/hatt direkte betydning for andre saker i kommunestyret?
- 50: Hvilke interesser vil du si har vært dominerende i saken, og evt. stått mot hverandre?
- a) Hvilke interesser har etter din mening vunnet fram i denne prosessen?
 - b) Hvilken betydning har etter din mening, disse interessene hatt for den politiske prosessen?

Etter vedtaket/iverksetting:

- 51: Hva synes du nå om det endelige vedtaket?
- 52: Hvordan var reaksjonene blant innbyggerne i etterkant av dette vedtaket?
- 53: Hva er skjedd i kommunen etter dette, kan man se noen resultater av vedtaket på dette tidspunkt?

- 54: Andre endringer i lokalsamfunnet forøvrig?
- 55: Hvordan mener du dette forandrer, eller kommer til å forandre, boforholdene i kommunen?
- 56: Er det noe du i etterkant av prosessen ser du ville gjort annerledes?
- 57: Tilleggsspørsmål: Noe annet du mener jeg burde spurt om eller noe du vil tilføye?

9.4 Intervjuguide til administrasjonen

Generelt om tidligere behandling av boplikt

- 1: Hvem har ansvaret for saker i tilknytning til boplikt?
- 2: Hvordan blir disse behandlet?
- 3: Hvordan har kontroll av boplikt blitt utført?
 - a) Hvor ligger ansvaret for at kontroll av boplikt blir utført – må administrasjonen spør om mer ressurser til det eller er det politikernes oppgave å sørge for?

Om administrasjonens arbeid i den nylige vedtaksprosessen om boplikt

- 4: Hvem i administrasjonen har vært involvert i saken? (*personer, råd, utvalg etc?*)
- 5: Hvem har hatt ansvar for hva?
- 6: Hvordan har du forberedt deg i forhold til arbeidet med denne saken?
- 7: Har du lest forskningsrapporter?
- 8: Har andre kommuners erfaringer blitt oppsøkt?
- 9: Hvilke hensyn er tatt med i administrasjonens vurdering og innstilling til kommunestyret?
- 10: Hva regnes som saklig/ikke-saklig å ta med her?
- 11: Hvem har du diskutert saken med?
- 12: Hvem har tatt kontakt med deg i forbindelse med denne saken?
- 13: Har du tatt kontakt med noen form for ekspertise i denne saken?
- 14: Har denne saken blitt sett i forbindelse med andre lokale saker?

Om endringer som vedtaket medfører

- 15: Hvordan påvirker det nye vedtaket i kommunestyret arbeidet med boplikt i administrasjonen?
- 16: Hvordan vil oppfølgingen av boplikt bli organisert?