

Gjennomføring av samordnet bolig-, areal- og
transportplanlegging –
en studie av Bergen kommune



Masteroppgave i økonomisk geografi, regional utvikling og planlegging

Institutt for geografi,
Universitet i Bergen

Lene Berger Henriksen

18. mai 2016

Forord

Da var endelig 5 år med studier overstått, og det føles både utrolig deilig og samtidig litt vemodig. Det å skrive masteroppgave har vært en unik erfaring som jeg kommer til å bære med meg resten av livet. Jeg har lært mer om meg selv det siste året enn jeg noen sinne har gjort før. Det har vært utrolig slitsom men samtidig enormt givende å få jobbe med det jeg brenner for, ikke bare studere fag som jeg må studere.

Det skal sies at det har vært mange utfordringer på veien, og noen ganger har det vært tungt å fortsette, men nå er jeg endelig i havn! Det er mange som skal ha litt oppmerksomhet i den forbindelse, og jeg må spesielt takke alle informantene som har gitt av seg selv og sin tid slik at jeg har hatt et kjempespennende materiale å arbeide med. Det har nok ikke vært bare lett å forstå hva jeg ville ha svar på, men alle informantene har gjort en kjempeinnsats og bidratt til at jeg har kunne skrive om Bergen kommunes utfordringer og prosesser.

Takk til min veileder Håvard Haarstad som har hjulpet meg med å holde meg innenfor linjene og gitt meg faglige råd og motivasjon når selvtiliten har vært på bunn.

Jeg må også takke «bolleklubben» for den motivasjonen som dere har gitt meg, og all hjelpen dere har gitt på veien. Jeg hadde aldri hatt de perspektivene eller vært så reflektert uten at dere hadde vært der og lyttet på alle mine frustrasjoner. Det har vært godt å vite at jeg ikke har vært alene om mine frustrasjoner og gleder rundt det å skrive master i to år. Takk til Marius Hellesøy for at jeg får ha et så fantastisk bilde av Bergen på forsiden.

Familien min og mine kjære fortjener all verdens blomster for å ha vært der uansett om det har vært tårer og frustrasjon eller gleder over nye oppdagelser. Dere har vært der uansett om dere ikke alltid forstår hva jeg driver med, og jeg setter utrolig stor pris på all hjelp også utenfor Universitet. Takk til Frode for all den støtten og oppmuntring jeg har fått gjennom disse årene, ingen kan mer om meg enn du. Takk til min hund Georg som alltid er lykkelig når jeg kommer hjem uansett hvor lange eller vanskelige dagene har vært.

Til slutt - tusen takk til Oda som alltid har vært tilstede og løftet meg opp når ting har vært på det tyngste. Du har vært helt fantastisk.

Bergen, 18.05.2016,

Lene Berger Henriksen

Overordnet sammendrag

Byer med høy tetthet, gode kollektivforbindelser og korte avstander mellom bosted, arbeidsplasser og tjenester, er helt nødvendig for å oppnå bærekraftig utvikling og håndtere klimautfordringene. Samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging er et viktig bidrag for å sørge for at norske kommuner og byer kan oppnå en slik bærekraftig byutvikling, og er viktig både for å sørge for at samfunnsutviklingen tar hensyn til miljø og mennesker lokalt, men også for å redusere utslipp fra transportsektoren og slik bidra globalt. På bakgrunn av dette har oppgaven fokusert på hvordan Bergen kommune samordner bolig-, areal- og transportplanlegging, hvilken tilnærming de har til samordningen og hvorvidt planene gjennomføres etter målsetningene. Oppgaven har fokusert på hvordan aktørene organiserer seg og samarbeider for å oppnå en arealeffektiv og transportreduserende utvikling, og hvordan målsetninger og planer følges opp i realiteten.

Oppgaven har tatt utgangspunkt i at aktørenes organisering og tilnærminger til planlegging kan belyses gjennomføringen av samordnet planlegging, og en stor del av oppgaven har tatt for seg aktørenes roller og samarbeid i planprosessen. Teorier om makt og nettverksstyring har blitt knyttet sammen med empiriske data for å forklare gjennomføringen av samordning, og aktørenes virkning på dette.

Det er mange aktører som er viktig i byutviklingen i Bergen kommune, og ulike aktører har blitt intervjuet gjennom arbeidet med studien. Både kommunal og fylkeskommunal administrasjon, kommunepolitikere og private aktører har vært inkludert i studien for å få nyanserte perspektiver. Studien har hatt en kvalitativ tilnærming for å kunne belyse meninger, målsetninger og samarbeid, da en kvalitativ tilnærming åpner for å oppnå en dypere forståelse av prosessene og aktørene som inngår i disse.

Med utgangspunkt i dette, har det gjennom oppgaven kommet frem at Bergen kommunes gjennomføring av samordning ikke alltid samsvarer med de overordnede planene. Kommunen har høye målsetninger om 80 prosent fortetting men i praksis er forettingsgraden mye lavere. Kommunens styring er preget av hierarkiske strukturer heller enn nettverksstyring, og dette gjør samordning og samarbeid utfordrende. På tross av at samordnet planlegging skal sørge for at flere hensyn ivaretas samtidig, har det blitt tydelig at økonomiske hensyn og markedsaktører blir ivaretatt fremfor hensynet til miljø. Planprosessen er preget av at private aktører utøver makt gjennom rasjonalisering og lobbyisme, og bærer preg av at private aktører i stor grad påvirker planprosessen og de politiske aktørene slik at plan og utvikling ikke samsvarer.

Innholdsfortegnelse

Forord	i
Overordnet sammendrag	iii
Figurer	vii
Tabeller.....	vii
1 Innledning.....	1
1.1 Studieområde og problemstilling	2
1.2 Offentlig satsningsområde.....	5
1.3 Oppgavens oppbygning.....	7
2 Samordnet planlegging i kontekst av bærekraftig utvikling og offentlig styring.....	9
2.1 Bærekraftig utvikling	10
2.2 Byutvikling	12
2.2.1 Transport	12
2.2.2 Fortetting	13
2.2.3 Lokalisering.....	14
2.3 Offentlig styring	14
3 Teoretiske tilnærminger	19
3.1 Hensyn i planlegging.....	19
3.2 Tilnærminger til planlegging.....	21
3.3 Nettverksstyring	24
3.4 Styringsnettverk	26
3.5 Makt i planlegging	28
3.6 Rasjonalitet.....	32
3.7 Teoretiske tilnærminger videre i oppgaven.....	33
4 Forskningsdesign og metode.....	35
4.1 Kvalitativ studie	35
4.2 Casestudiet	36
4.3 Forskningsprosessen.....	37
4.3.1 Dokumentanalyse	39
4.3.2 Informanter og utvalg.....	40
4.3.3 Intervju	42
4.3.4 Dataproduksjon og analyse	43
4.4 Validitet og reliabilitet	44
4.5 Generalisering	45
5 Analyse av gjennomføring av samordnet planlegging i Bergen	47
5.1 Tilnærminger til samordnet planlegging	48
5.1.1 Rekkefølgekrav	51
5.1.2 Utbyggingsavtaler som virkemiddel	53
5.2 Forståelse av fortetting og transportreduserende planlegging.....	54
5.3 Positiv eller negativ til samordning.....	56
5.4 Samordnet planlegging – før og nå	57
5.5 Resultater fra dokumentanalysen	59
5.6 Reflekterende oppsummering.....	61
6 Analyse av aktørenes samarbeid i planprosessen.....	63
6.1 Aktørenes forståelse av sine egne og hverandres roller i planleggingen	64

6.1.1	Bærekraftig utvikling – et politisk ansvar	67
6.2	Manglende samarbeid og tillit mellom aktørene	68
6.2.1	Samarbeid mellom kommunale og regionale aktører – et forhold i endring	68
6.2.2	Utfordrende forhold mellom private og kommunale aktører	70
6.2.3	Forholdet internt i kommunen – politikerne og administrasjonen	73
6.3	Maktforhold i planleggingen	74
6.4	Konkluderende oppsummering	80
7	Samordnet planlegging i Bergen – en oppgave preget av manglende samarbeid, motstridende hensyn og maktforhold	81
7.1	Samordnet planlegging i Bergen	81
7.2	Aktørenes tilnærming til samordnet planlegging	83
7.3	Motstridende hensyn i planleggingen	86
7.4	Nettverksstyring eller hierarkisk styring?	88
7.5	Maktforhold	92
7.6	Utfordringene og veien videre mot en mer bærekraftig utvikling	94
8	Konklusjon: Samordnet planlegging i Bergen kommune – utfordringer og veien mot en mer bærekraftig utvikling	97
8.1	Utfordringer knyttet til gjennomføringen av samordnet planlegging	98
8.2	Hvordan kan Bergen kommune oppnå en mer bærekraftig utvikling?	100
9	Referanser	101
	Vedlegg	I
	Vedlegg 1: Koding av informanter	I
	Vedlegg 2: Intervjuguide (3 sider)	II

Figurer

Figur 3-1: Styringsrelasjoner ved nettverksstyring	26
Figur 4-1: Forskningsdesign.....	38
Figur 5-1: Lokalisering av ny utbygging 2005-2013 i Bergen, kategorisert som nært senter/utenfor senter og innenfor/utenfor bebygd	47
Figur 7-1: Styringsrelasjoner ved nettverksstyring	89
Figur 7-2: Planprosess knyttet til samordnet planlegging	90

Tabeller

Tabell 2-1: Forskjellen mellom de tre styringsidealene	18
Tabell 3-1: Grunnleggende forskjeller mellom instrumentell og kommunikativ rasjonalitet..	23
Tabell 3-2: Ulike typer styringsnettverk	27

1 Innledning

Økende utfordringer knyttet til klimautslipp, forurensning og befolkningsvekst har bidratt til en stor satsning på bærekraftig utvikling og arealeffektiv og transportreduserende planlegging i Norge. Kommunal planlegging har blitt et viktig verktøy for å sørge for at utviklingen skjer i tråd med bærekraftige prinsipper, og for at alle hensyn ivaretas i byutviklingen. Miljøutfordringer er på flere måter direkte knyttet til byer gjennom blant annet ved at det er der folk bor og der forurensningen skjer, og nettopp derfor må kommunene bidra med løsninger gjennom planlegging og styring mot et mer bærekraftig samfunn. Newman og Kenworthy (2007) peker blant annet på at drivstoffkonsumet per innbygger varierer med opptil 40 prosent i amerikanske byer på grunn av areal- og transportplanmessige faktorer, og dette er faktorer som kommuneplanlegging kan påvirke. Petter Næss viser til en studie av 22 nordiske byer der energibruken per innbygger var 25 prosent høyere i byene med lavest tetthet i forhold til byene med høyest tetthet, og viser til at fortetting er et tydelig steg mot en mer bærekraftig utvikling (Næss, 2015).

Bystrukturelle forhold som tetthet og lokalisering av boliger påvirker transportbehov, transportens omfang og form, og disse faktorene trenger et målrettet fokus dersom en skal sørge for en mer bærekraftig byutvikling i norske kommuner. Dette er faktorer som man gjennom planlegging og styring i stor grad kan påvirke, dersom man har gode visjoner og tydelige målsetninger om hvordan man skal gjøre det. Petter Næss påpeker også viktigheten av at transport må skje i form av kollektive og ikke-motoriserte transportmidler for at en skal kunne oppnå energieffektiv transportavvikling i kommuner. Kommunene må derfor satse på kollektivtransport i sin fysiske planlegging, og i tillegg sørge for å samordne kollektivsystem og utbyggingsmønster (Næss, 1991).

Samordnet planlegging er en tilnærming som forsøker å håndtere disse utfordringene, og kan legge til rette for mindre transportbehov gjennom et bevisst forhold til hvordan man skal planlegge. Samordning dreier seg om å planlegge med et overordnet blikk og skape en klar sammenheng mellom lokalisering av boligutbygging, gang- og sykkelsti og kollektivtilbud, arbeidsplasser, skole og barnehage. Målet er at transportbehovet reduseres eller overføres til mer klimavennlige transportmidler og dermed reduserer byens bidrag til klimaendringene og skape et bedre, mindre forurenset lokalmiljø. En slik planform må legge vekt på hvor ting lokaliseres, legge opp til en tydelig rekkefølge for når ulike fasiliteter bygges. Det må være et stort fokus på å minimere transportbehovet, spesielt knyttet til bilen som fremkomstmiddel.

Samordnet planlegging knytter seg til fortetting som utbyggingsmønster, der målet er å unngå forringelse av matjord og grøntarealer, sørge for god utnyttelse av arealer i allerede bebygde områder, og legge opp til miljøvennlige transportformer for å redusere bruken av fossile brennstoff og utslipp i byene.

Målet med samordnet planlegging handler altså om å skape bærekraftige lokalsamfunn som tar ansvaret for det globale klimaet og det lokale miljøet, men hvordan tilnærmer norske kommuner og storbyer seg til en slik utvikling og hvilket ansvar tar de? De kommunale aktørene har både rammeverk forankret i lovgivning og forskning som peker på løsninger, men hvordan benyttes dette for å sørge for en mer samordnet planlegging og slik en mer bærekraftig utvikling i norske storbyer og kommuner? Og hvor mye vekt tillegges egentlig de bærekraftige prinsippene i planleggingen?

1.1 Studieområde og problemstilling

Offentlige myndigheter har verktøyene og muligheten til å skulle skape bærekraftig utvikling gjennom planlegging og styring. Kommunen kan med disse verktøyene påvirke kollektivtilbudet, behovet for bilen som transportform, hvor ofte bilkøer oppstår, reiseavstander til jobb, skole og andre sosiale fasiliteter, og i denne oppgaven tar jeg utgangspunkt i Bergen kommune når jeg skal undersøke hvordan kommunen påvirker og styrer disse faktorene.

I flere år har Bergen overskredet anbefalte grenser for forsvarlige nivåer av klimagasser, noe som fører til at det er helsefarlig å bevege seg i sentrumskjernen for mange innbyggere. Senest i begynnelsen av januar 2016 var forurensningen i bykjernen så stor at Bergen kommune så seg nødt til å sette inn akutte tiltak som datokjøring for å håndtere luftforurensningen. Utfordringene knyttet til forurensning, i tillegg til de globale klimautfordringene gjør at Bergen kommune er en veldig interessant case.

Bergen kommune er Norges nest største kommune og er en enhet med mye ansvar for sine 275 000 innbyggere (Hordaland Fylkeskommune, 2015). I tillegg til sin egen befolkning som skal bosettes og forflyttes i bybildet, har Bergen kommune også en stor andel pendlere fra omegnskommunene. Ifølge Hordaland fylkeskommune har Bergen kommune den største pendlerstrømmen i hele fylket, og i 2010 hadde Bergen netto innpendling på ca. 17 200 arbeidstakere (Hordaland Fylkeskommune, 2012). Hordaland Fylkeskommune har trukket frem at Bergen kommune innen 2035 vil trenge 11 500 boliger, noe som også skaper ekstra utfordringer for kommunen (Hordaland Fylkeskommune, 2015). En slik utvikling der boligbehovet er stort og man har utfordringer knyttet til forurensning, gjør det viktigere enn

noen gang at kommunen benytter muligheten til å bygge tett og sørge for at flere kan sette fra seg bilen og benytte seg av kollektivtransport i fremtiden.

Samtidig som Bergen kommune er i vekst er altså kommunen allerede er sterkt preget av lokal forurensning som følge av utslipp av klimagasser. Likevel ser man flere steder at det skjer boligutbygging som ikke er fortetting eller knyttet opp mot et godt kollektivtilbud. Det finnes flere eksempler på utbygginger som fører til økt bilbruk, og et eksempel er utbyggingen på Ådland – Zero Village Bergen. Utbyggingen ble blant annet vedtatt på tross av at det ligger utenfor potensielle fortettingsområder, og ikke er i umiddelbar nærhet til kollektivtransport. Prosjektet har likevel blitt fremstilt som svær bærekraftig, og promoteres som nullutslippsboliger. Ettersom kollektivtransport er et fylkeskommunalt ansvar, har en ingen garanti for at kollektivtilbudet vil komme dit man bygger, spesielt ettersom prosjektet ligger utenfor anbefalte fortettingsområder i arealplanen til kommunen.

På tross av utfordringer i kommunen har Bergen likevel et stort klima- og miljøfokus. I 2008 ble Bergen en del av prosjektet *Fremtidens Byer*, et samarbeidsprosjekt der de 13 største byene i Norge arbeidet sammen med private, regionale og statlige aktører for å sørge for mer klimavennlig byutvikling og redusere klimautslipp. Et av hovedmålene var å sørge for mindre klimagassutslipp fra transportsektoren og sørge for bedre bymiljø. I kommuneplanens nye samfunnsdel vektlegges det at Bergen skal være en «gåby», og fokuset ligger på at det skal være overkommelige gangavstander og attraktive traseer (Bergen kommune, 2015). Miljøvennlige transportmidler blir også tydeliggjort ved at kommunen har ansatt en egen «sykkelsjef», som kun jobber med sykkeltiltak og har ansvar for å heve sykkelens status i kommunen.

Bergen kommunes planer sier derimot lite om hvordan kommunens tilnærming til samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging er. På tross av at mange oppfatter samordning som en god strategi for å oppnå bærekraftig utvikling, er det uklart i de overordnede planene hvordan norske kommuner tilnærmer seg samordningen og gjennomfører det. Det er heller ikke tydelig i hvilken grad man samordner areal-, bolig- og transportplanleggingen på en slik måte at det har transportreduserende effekt. Samordnet planlegging er en utfordrende oppgave som innebærer samarbeid mellom mange aktører, helhetlig utforming av planer og tydelige, fremtidsrettede målsetninger, og en slik planlegging kan være kompleks og utfordrende.

Med utgangspunkt i at samordnet planlegging kan bidra til bærekraftig byutvikling lokalt, og samtidig være positivt for de globale utfordringene knyttet til klimagassutslipp, er dette grunnlaget for utformingen av følgende problemstillinger:

Hovedproblemstilling:

Hvordan gjennomføres samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging i Bergen kommune?

Underproblemstillinger

Hvilken tilnærming har de ulike aktørene til samordnet planlegging?

I hvilken grad skjer samordningen gjennom samarbeid mellom aktørene, og hva betyr dette for gjennomføringen?

Hvordan kan Bergen kommune oppnå en mer bærekraftig utvikling?

Ved å svare på disse spørsmålene kan vi avdekke noen av utfordringene som knytter seg til planprosessen i Bergen kommune, og hvilke utfordringer som knytter seg til en transportreduserende og arealeffektiv planlegging. Hovedproblemstillingen søker å svare på hvordan planprosessene foregår og hvilket fokus samordning får i dette, og hvordan planene gjennomføres i praksis. Målet er å undersøke hvordan arealeffektiv og transportreduserende tiltak fremheves i planarbeidet og samordnes, og hvorvidt dette samsvarer med faktisk gjennomføring.

Gjennom underproblemstillingene vil jeg videre belyse ulike faktorer som kan forklare og belyse graden av samsvar mellom plan og gjennomføring. Aktørene i planleggingen i Bergen påvirker både planarbeidet og den faktiske utviklingen, og underproblemstillingene søker å belyse hvordan de ulike aktørene spiller inn på dette. Oppgavens fokuserer på hvordan Bergen kommune benytter ulike strategier for å samordne planelementene på en slik måte at det har en transportreduserende effekt, og legger vekt på at aktørenes roller og påvirkning i planprosessen kan påvirke disse strategiene og gjennomføringen. Jeg vil gjennom aktørenes forståelse, samarbeid og tilnærming til planlegging, forklare gjennomføringsgraden og den strategiske tilnærmingen til samordning. Røsnes (2005) peker blant annet på at kommunale myndigheter, private aktører og andre offentlige myndigheter og ressurser er viktige i forståelsen av planlegging, og oppgaven vil derfor ta for seg i hvilken grad det eksisterer noen form for samarbeid mellom disse aktørene. Kommunens styrende natur og ikke-kommunale aktørers påvirkning på hvordan kommunenes utvikling og planlegging foregår er viktig for forståelse av

hvordan samordnet planlegging foregår, og vil bli vektlagt videre i oppgaven. Planleggingens rolle i samfunnet blir påvirket både av formelle regler og lover, men også av sin evne til å tilpasse seg og enten overstyre eller spille på lag med sine motkrefter, og hva som kjennetegner disse motkreftene vil være viktig for å forstå hvordan planlegging påvirkes av dem.

Ved å svare på problemstillingene som er presentert over, kan vi avklare om hvorvidt samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging brukes som en bærekraftig og fremtidsrettet planstrategi, og avdekke noen av utfordringene med nettopp en slik tilnærming til byutvikling. Målet er bærekraftig utvikling, men gjennomføringen påvirkes av aktørene og samfunnsmessige strukturer, og det er nettopp dette oppgaven skal belyse.

1.2 Offentlig satsningsområde

Samordnet planlegging er ikke et nytt begrep, men har blitt vektlagt i større grad de siste årene. Samordning har foruten i teoretiske tilnærminger til planlegging, blitt definert på nasjonalt nivå som en viktig satsning, og allerede i 1993 var det definert *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging*, og i dag foreligger det nye Statlige retningslinjer for samordnet bolig-, areal og transportplanlegging. Retningslinjene definerer hensikt, mål og retningslinjer for gjennomføring, og noen av punktene som er spesielt verdt å merke seg fra de «Statlige retningslinjene for samordnet planlegging» er blant annet

«[...] fremme samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, [...] effektiv trafikkavvikling, [...] bidra til utvikling av bærekraftige byer, [...] fremme utvikling av kompakte byer, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer[...]» (Regjeringen, 2015).

Det legges stor vekt på at samordnet planlegging skal være et tiltak for en bedre og mer bærekraftig utvikling av byene, og kan i overført betydning knyttes til en forståelse om å skape økonomisk, sosialt og miljømessig bærekraftige byer og kommuner. Som definert av regjeringen ligger fokuset sterkt på at planlegging skal gjøres på en slik måte at utbygging av bolig og annet areal skal sees i sammenheng med transportbehov, og ettersom man i klimaforliket ble enige om at all vekst i privattransport skal tas med sykkel, gange eller kollektiv, blir det ekstra viktig at man samordner utbygging og transport slik at transportbehovet kan senkes. Det legges også vekt på at rundt kollektivknutepunkt må det være høy arealutnyttelse, og fortetting må være en strategi. Framkommelighet for kollektiv, sykkel og gange, innfartsparkeringer og overgangsmuligheter mellom ulike transportmidler blir også trukket frem. Retningslinjene beskriver både forventninger og krav om samarbeid mellom offentlige aktører, krav til kunnskap i planprosessen, og legger tydelige krav til at planprosessen

skal ta høyde for de ulike hensynene og slik sørge for at man får en planlegging og utvikling som kan bidra til å håndtere klima- og miljøutfordringene på lokal skala. Satsningen på samordnet areal-, bolig og transportplanlegging knytter seg til at bærekraftig utvikling og klimavennlig fokus har blitt et offentlig satsningsområde, og at man gjennom både globale og lokale prosesser og avtaler har bundet seg til å bidra til en mer bærekraftig utvikling generelt.

Slik som samordnet planlegging skal studeres her, vil samordning av areal-, bolig og transportelementene forstås som en form for horisontal samordning heller enn en vertikal samordning, ettersom det dreier seg om å koordinere flere planelementer og oppgaver sammen. En vertikal samordning knytter seg til en hierarkisk organisering der samordningen dreier seg om å finne sammenhenger mellom nivåene og skape effektiv arbeidsdeling (Amdam & Veggeland, 2011). Vertikal samordning er en vanlig tilnærming ved tradisjonell byråkratisk forvaltning og knytter seg til «top-down» tilnærming der de overordnede nivåene styrer nivåene under, og legger opp til at de øverste nivåene styrer mens de underordnede nivåene gjennomfører. Amdam og Veggeland (2011) trekker også frem at i en slik samordning har en avdeling/aktør et begrenset ansvar for at egne oppgaver skjer i samsvar med overordnede mål.

Horisontal samordning tar derimot utgangspunkt i at man ønsker å effektivisere oppgavene ved å samkjøre dem og at oppgaver og funksjoner er knyttet til nettverk, og Amdam og Veggeland (2011) trekker frem at det dreier seg om å samordne flest mulig aktiviteter innenfor et bestemt område (her en kommune), og at dette gjelder fysiske, kulturelle, økonomiske og fysiske forhold. Jeg tar derfor utgangspunkt i at samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging skjer gjennom nettverk mellom flest mulige aktører som alle ønsker å sørge for en kommunal utvikling, og at man sørger for å ha et helhetlig perspektiv på de ulike elementene (areal, transport og bolig). Et eksempel på en slik samkjøring kan være at det bygges sykkelsti samtidig som man bygger annen infrastruktur i tilknytning til en boligutbygging, og at planleggingen av dette skjer i et samarbeid mellom kommunen, private aktører og Statens veivesen. Samordnet planlegging skjer i hovedsak gjennom harde eller myke reguleringer, der harde reguleringer knytter seg til organisering gjennom lover, regler og rettslige avtaler, mens myke reguleringer skjer gjennom partnerskap, forhandlinger, konfliktløsning og argumentasjon (Amdam & Veggeland, 2011).

I oppgaven vil fokuset på samordnet bolig-, areal og transportplanlegging dreie seg rundt ulike temaer, og hovedsakelig vil denne oppgaven omfatte følgende temaer

- Bærekraftig utvikling
- Tilnærming til planlegging
- Hensyn i planlegging
- Gjennomføring av planlegging og fortetningsgrad
- Samsvar mellom plan og gjennomføring
- Samarbeid mellom aktørene
- Maktforhold mellom aktørene
- Styringstilnærming i kommunen

Det vil bli lagt vekt hvordan bærekraftbegrepet har lagt grunnlaget for samordnet planlegging og ulike perspektiver på hva bærekraftig byutvikling er. Oppgaven vil også vektlegge hvordan kommunen gjennomfører samordnet planlegging, hvilke aktører som deltar i disse prosessene og forholdet mellom dem. Jeg vil også se på ulike samfunnsstrukturer som kan forklare gjennomføring av samordnet planlegging, og knytte kommunens strategier og gjennomføring opp mot ulike hensyn i planleggingen. For å forklare forståelsen og graden av samordnet planlegging vil jeg også legge de statlige retningslinjene til grunn for hva samordnet planlegging er og bør være, og knytte dette videre opp mot teorier som forklarer hva bærekraftig utvikling er og bør være, samt hva som faktisk kan fungere. Hvor man bygger og hvordan dette samsvarer med transportbehov som ikke er tilknyttet privatbilisme har mye å si for fortetningsgraden, og jeg vil legge fokus på nettopp planene og visjonene til kommunen, og den faktiske gjennomføringen av dette.

1.3 Oppgavens oppbygning

Den videre strukturen i oppgaven er delt inn i åtte kapitler. Kapittel 2 legger grunnlaget for oppgaven ved å beskrive det bærekraftige fokuset og fremveksten av planlegging i Norge. I dette kapitlet ser jeg på konteksten rundt samordnet planlegging og tydeliggjør begrepets opprinnelse og ulike perspektiver på hvordan man kan oppnå bærekraftig utvikling gjennom samordning.

Kapittel 3 tar for seg den teoretiske tilnærmingen som benyttes for å analysere empiri og videre brukes for å besvare problemstillingene. Her tar vi for oss hvordan ulike hensyn kan vektlegges i planleggingen og belyser hvordan ulike tilnærminger til planlegging kan påvirke aktørens problemforståelse og gjennomføring av planlegging. Kapitlet vil også ta for seg nettverksstyring og styringsnettverk, og jeg trekker også frem makt og rasjonalitet i planlegging.

Kapittel 4 tar for seg de metodiske valg som har blitt gjort gjennom arbeidet med oppgaven. Jeg går i dette kapitlet inn på hvordan datainnsamlingen metodisk har foregått, beskriver dokumentanalysen, hvordan utvalgsprosessen knyttet til informantene har foregått, og kommenterer blant annet oppgavens validitet, reliabilitet og mulighet for generalisering.

Kapittel 5 tar all hovedsak for seg kommunens gjennomføring av samordnet planlegging de strategier kommunen har for dette. Kapitlet belyser resultatene fra dokumentanalysen, og beskriver hvordan aktørene i planprosessen tilnærmer seg samordnet planlegging, hvilke strategier som benyttes for å gjennomføre det og hvordan målsetninger og gjennomføring samsvarer. I dette kapitlet trekkes også aktørenes ansvarsfølelser og fokus på planlegging frem.

Kapittel 6 omhandler de aktører som deltar i samordningsprosessen og forholdet mellom dem. I dette kapitlet vil fokuset ligge på den andre problemstillingen og hvilken rolle ikke-kommunale aktører har i planarbeidet, samt hva dette vil si for hvordan man samordner og i hvilken grad. Kapitlet vil beskrive hvordan samarbeidet mellom aktørene påvirker graden av samordnet planlegging og hvordan ulike maktforhold i planleggingen påvirker virker inn på planleggingen.

I kapittel 7 diskuterer jeg de poengene som kan trekkes frem i kapittel 5 og 6, og ser dem i kontekst av teoretiske perspektiver fra kapittel 3. I dette kapitlet diskuterer jeg hvordan ulike hensyn i planleggingen påvirker resultatet, hvordan tilnærminger til styring kan påvirke graden av samordnet planlegging, og hvordan private aktører og maktforhold i planleggingen gjør at ulike hensyn blir mer ivaretatt enn andre.

I Kapittel 8 konkluderer jeg på bakgrunn av de problemstillinger, diskusjonen og empiriske funn, og oppsummerer fra de andre kapitlene. Her trekker jeg frem viktige funn, og kommer med konkluderende refleksjoner og trekker sammen hele oppgaven i en kort oppsummering. Utover kapittel 8 ligger det også vedlagt en referanseliste og vedlegg som knytter seg til intervjuene.

2 Samordnet planlegging i kontekst av bærekraftig utvikling og offentlig styring

Samordnet planlegging skjer i lys av samfunnsmessig, organisatorisk og ideologisk kontekst, og denne konteksten legger grunnlaget for hva samordnet planlegging er og hvordan det skal gjøres. Før vi belyser de teoretiske tilnærmingene til oppgaven, vil jeg i dette kapitlet redegjøre for hvordan blant annet bærekraftbegrepet, perspektiver på byutvikling og offentlige styringstrender påvirker samordningen. Samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging er sterkt forankret i Brundtlandkommisjonens bærekraftbegrep, og planlegging opererer i kontekst av samfunnsutfordringer som knytter seg til befolkningsvekst, forurensning og klimagassutslipp. Samordnet planlegging er en måte å håndtere disse utfordringene på lokalt nivå, og på bakgrunn av dette vil vi i dette kapitlet ta for oss bærekraftbegrepet og ulike forståelser av dette. Diskusjonen rundt begrepet er viktig for å avklare planleggingens mål og fokus, og eventuelle motstridende hensyn i den samordnede planleggingen av Bergen kommune. Planlegging endrer seg ofte i takt med samfunnstrendene, og jeg vil derfor også ta for meg ulike styringsidealer og sette samordnet planlegging i kontekst av de strukturene man har i dag. Areal-, bolig- og transportplanlegging skjer i regi av kommunene, og det er derfor viktig å belyse hvordan ulike former for organisering av planprosessen har påvirkning på gjennomføringsgraden av samordnet planlegging.

Bærekraftig byutvikling er en utfordrende oppgave, men det er mye forskning på hvordan dette kan oppnås. Det har generelt blitt et større fokus på at byplanlegging kan være et viktig bidrag til å takle klimautfordringene, og gjennom strategier for fortetting og kompakt byutvikling som knytter seg sterkt til samordnet areal-, bolig og transportplanlegging. Verdens byer forbruker 70 prosent av verdens energikonsum og energirelaterte utslipp, men er likevel en miljøvennlig form for bosettelse med høy tetthet og gode muligheter for transportreduserende utvikling (The Global Commission on the Economy and Climate, 2014). Likevel trengs det en tydelig satsning på kompakt utvikling og gode kollektivforbindelser for å kunne oppnå en effekt på blant annet klimagassutslippene. Dette poengteres også i «The New Climate Economy Report» og der påpekes det at de 74 største byene i verden kan redusere klimagassutslippene med opp mot 1.5 milliarder tonn CO₂-ekvivalenter årlig, dersom de transformerer transportsystemene sine og sørger for høyere tetthet, bedre kollektivforbindelser og mer koordinert styring (The Global Commission on the Economy and Climate, 2014).

2.1 Bærekraftig utvikling

Begrepet bærekraftig utvikling ble satt på dagsordenen med Brundtlandkommisjonens rapport «Vår felles fremtid» i 1987, og defineres som utvikling som møter dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov (World Commission on Environment and Development, 1987). Bærekraftig utvikling blir sterkt knyttet opp mot miljø og økonomisk utvikling, og Brundtlandkommisjonen peker på at økonomi og økologi må integreres i beslutnings- og lovgivningsprosesser, og sees i sammenheng med sosiale og politiske faktorer (World Commission on Environment and Development, 1987). At miljø og økonomisk vekst ikke lenger er motpoler men skal integreres, er et av utgangspunktene for diskusjonen rundt bærekraftbegrepet.

Forholdet mellom miljø, menneske og samfunn er en viktig del av denne diskusjonen, og det er mange ulike syn på dette forholdet. Man kan argumentere for at man umulig kan oppnå bærekraftig utvikling samtidig som man skaper økonomisk vekst, da økonomisk vekst fører til mer press på ressursene i verden og mer konsum fra forbrukere. Jo rikere man er, jo mer konsumerer man, og desto mindre bærekraftig utvikling ender man opp med. På en annen side kan man argumentere for at denne «sammensveisingen» av den økologiske, økonomiske og sosiale dimensjonen er et forsøk på å sørge for en rettferdig utvikling på flest mulig måter. Nettopp denne foreningen av miljøet og økonomisk vekst er gjerne årsaken til at Brundtlandkommisjonens bærekraftbegrep har blitt så populært. Tanken om at man kan opprettholde økonomisk vekst samtidig som man ivaretar naturens bæregrenser gir et håp om positiv utvikling, og bidrar til troen på at også økonomisk svake land har en økonomisk vekst uten at det er motstridende mot miljøet.

Brundtlandkommisjonen trekker også frem at teknologisk utvikling kan være et av svarene på hva som må gjøres for å oppnå bærekraftig utvikling. En slik teknologioptimistisk holdning er noe man kjenner igjen i dagens klimadebatt, og man har prøvd å løse klimautfordringene og skape en bærekraftig utvikling gjennom teknologisk innovering, men så langt har dette ikke gitt de resultatene man har håpet på. Verden brukes fortsatt for mye ikke-fornybare ressurser, det er et stort press på kloden på grunn av forbruk, og klimautfordringene er en av de største utfordringene vi står ovenfor i dag. Så på tross av kommisjonens mange gode poenger ser man likevel at en ikke har kommet så mye lenger i dag enn for 30 år siden da rapporten ble skrevet.

I tillegg til økologi og økonomi la kommisjonen vekt på at bærekraftig utvikling handler om å dekke menneskelige behov. Men hva er behov, og hvor skal man sette grensen for hvilke behov

som er viktig og legitime? Behov er rimelig subjektive, og Redclift (2000) peker på at behov endrer seg over tid og at det derfor ikke er gitt at mennesker har de samme behovene i fremtiden som det vi har i dag. På tross av mange kritiske innspill til Brundtlandkommisjonens rapport er den likevel fortsatt svært viktig.

Det er likevel viktig å trekke frem at bærekraftbegrepet har svært mange ulike betydninger, avhengig av hvem som bruker det og det er mange ulike tilnærminger til og forståelser av begrepet. Denne uklarheten i bærekraftbegrepet er viktig å legge til grunn i studiet av planlegging da ulike aktører vil vektlegge ulike aspekter av begrepet. Eksempelvis vil det gjerne være naturlig for private aktører å legge stor vekt på det økonomiske aspektet ved begrepet og se bærekraftig utvikling i samspill med økonomisk og teknologisk utvikling som løsninger på de utfordringer man står ovenfor. På en annen side vil gjerne ideelle organisasjoner som deltar i planprosessen tillegge miljøet en større vekt og gjerne forvente mindre av teknologien og mennesket, og dermed ønske en sterkere styring fra det offentlige. Campbell (1996) trekker blant annet frem viktigheten av planleggerens rolle i bærekraftig utvikling og peker på at planleggeren i større grad må fungere som en forhandler og konfliktløser mellom de ulike interessene for økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft. Planleggeren bør fungere som en «oversetter» mellom økonomiske, sosiale og miljømessige interesser og Campbell trekker frem at ideen om bærekraftbegrepet i seg selv er en møteplass for konkurrerende verdier (Campbell, 1996).

Selv om det fortsatt er en diskusjon om bærekraftig utvikling og begrepet i mange tilfeller er uklart, så kan bærekraftig utvikling ifølge Petter Næss (1996) tillegges noen kriterier som gjør det målbart/gjennomførbar. Bærekraftbegrepet i seg selv utgjør lite dersom man ikke tillegger det noen mål og verdier som sier noe om hva bærekraftig utvikling skal føre til, og Næss peker blant annet på Miljøverndepartementets «ti mål for miljøbyene (1995)» som gode eksempler på hvordan man kan operasjonalisere begrepet. Noen eksempler som legger rammeverket for samordnet planlegging er «øke andelen miljøvennlig transport», « redusere luftforurensning [...]». I denne oppgaven vil jeg ta utgangspunkt i at samordnet planlegging kan brukes som en strategi for å påvirke innbyggernes reisevaner, og slik bidra til økt andel kollektivreisende, gående og syklende. En slik tilnærming vil være bærekraftig fordi den fører med seg lavere utslipp som er bra for både de lokale og globale miljøet.

2.2 Byutvikling

Med utgangspunkt i Brundtlandkommisjonens bærekraftbegrep som er diskutert over, ble også en ny diskusjon om hvilke type byutvikling som var forenelig med begrepet presentert på 80-tallet. Det tverrfaglige forskningsprosjektet «Natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling» (NAMIT) ble opprettet nettopp for å undersøke nettopp hvilken byutvikling kunne være bærekraftig (Næss, et al., 2015). Gjennom mange analyser og målsetninger kom prosjektet frem til at det var store miljøgevinster å hente dersom man erstattet byspredning – altså en ekspansiv byutvikling – med kompakt byutvikling. Dette har resultert i at det i dag er stor enighet både faglig og politisk i Norge, om at *arealeffektivitet* og *redusert transportbehov* er en nødvendig strategi i planlegging og utvikling. Det finnes ulike alternative måter å tilnærme seg en arealeffektiv og trafikkreduserende byutvikling, men viktigst av alt er forståelsen om at planlegging kan brukes til å endre og påvirke bystrukturen, og har noe å si for innbyggernes valg. Petter Næss (2015) peker blant annet på at bystrukturelle forhold er medvirkende årsaker til folks transporthandlinger, og at man kan se en tendens til at transportens omfang og fordelingen mellom transportmidler påvirkes av hvor i byen boligen ligger. Bystrukturelle forhold som tetthet, lokalisering av arbeidsplasser og boliger, samt transportinfrastruktur er alle forhold som planlegging og samfunnsstyring kan påvirke, og det er nettopp disse elementene samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging skal sørge for at sees i sammenheng i planleggingen.

2.2.1 Transport

Ettersom transportsektoren er en stor bidragsyter når vi snakker om utslipp av klimagasser og klimaendringene, har arealplanlegging fått en viktig rolle i tilretteleggingen for mindre transport og mindre avhengighet av privatbiler i kommunene. Næss (2013) forklarer at byers mulighet til å oppnå klimamål avhenger helt av om planlegging av arealbruk og infrastruktur faktisk bidrar til reduisering av biltrafikk og klimagassutslipp. Folk reiser sjeldent en avstand bare for reisen sin skyld (Banister, 2007), og det er derfor viktig at kommunen tilrettelegger og planlegger slik at reisen i minst mulig grad er nødvendig i seg selv. Kommunen kan legge til rette for hvor boliger og arbeidsplasser lokaliseres, hvorvidt byutviklingen er ekspansiv eller ikke og potensiell reisetid. Slik kan planlegging benyttes for å endre menneskers reisevaner og transportbehov.

Et annet viktig poeng er at planlegging må ta høyde for *hvordan* folk reiser dersom reisen faktisk er nødvendig i seg selv, og må derfor tilrettelegge for gange, sykkel og kollektiv. Banister (2007) trekker frem bærekraftig mobilitet som en viktig tilnærming til byplanlegging,

og peker på at denne tilnærmingen bidrar til å utforske forholdet mellom arealbruk og transport. Bærekraftig mobilitet knyttes sterkt til et samspill mellom arealutvikling og transport, og tar utgangspunkt i en byutvikling der både arealutnyttelse og utvikling av transportformer legger bærekraftprinsippet til grunn, og fører til transport med mindre utslipp og andre negative konsekvenser. Tilnærmingen krever tydelige mål for å redusere behovet for å reise, redusere reiselengde og oppmuntre til mer effektivitet i transportsystemet (Banister, 2007). Banister peker også på at kollektivtransport, sykkel og gange har blitt mindre attraktivt og slik ført til økt bruk av bilen, og peker på at bilavhengighet og desentraliserte boligområder er vanskelige prosesser å reversere. I Nasjonal transportplan 2018-2029 beskrives bærekraftig mobilitet som et sentralt element i byutviklingen frem mot 2050, og knytter seg sterkt til en forventning om at norske kommuner samordner areal og transport. Den nasjonale transportplanen fokuserer blant annet på at man må ha en oppbygging av infrastruktur og tilbud til gående, syklende og kollektivreisende (Avinor, et al., 2016). Bærekraftig mobilitet i Bergen dreier seg om å følge nasjonale retningslinjer om nullvekstmålet for personbiltransporten og overgangen og tilretteleggingen for gående, syklende og kollektivreisende i kombinasjon med effektiv arealbruk og fortetting.

2.2.2 Fortetting

Ikke bare er fokuset på transportmidlene viktig, men Petter Næss (1996) argumenterer også for at man må fokusere på høy befolkningstetthet for den enkelte by, fordi det gjør det mulig å bevare mer naturlandskap og dermed også et bredt biologisk mangfold. Befolkningstetthet påvirker avstanden mellom ulike funksjoner og kan gjøre grunnlaget for kollektivtransport og sykkel/gange mer attraktivt og aktuelt, noe som er knyttet til målet med samordning – å senke transportbehovet (Næss, et al., 1996). Fortetting knytter seg til en bymessig utvikling der en utnytter arealer innenfor allerede utbygde områder mer effektivt. Det handler i stor grad om å ha en intensiv byutvikling der en ikke utvider byens grenser, men heller bygger i allerede bebygde områder.

Det finnes tre ulike tilnærminger til fortetting som konsept – *transformasjon*, *intensivering* og *ekspansjon* (Hanssen, et al., 2015). Transformasjon dreier seg om å endre områder fra for eksempel nærings- og industribruk til annen arealbruk som for eksempel boligformål. Fortetting gjennom intensivering skjer gjennom blant annet bygging i høyden, utfylling mellom allerede tette bebygde tomter eller utbygging i spredte men bebygde områder. Den siste formen for fortetting, ekspansjon, innebærer utbygging i ikke-bebygde områder som likevel befinner seg innenfor by- eller tettstedsgrensen (Hanssen, et al., 2015). De ulike tilnærmingene til fortetting

kan alle ha gode kvaliteter, men likevel er det ingen garanti for at de har effekt på transportbehovet. Det har for eksempel liten effekt å fortette ulike områder i Bergen, dersom det ikke følger en nedgang i bruk av bilen som transportmiddel eller dersom en ikke tilrettelegger for økt bruk av kollektivtransport. Og det er nettopp denne sammenhengen mellom areal-, bolig- og transport, samordnet planlegging skal sørge for.

2.2.3 Lokalisering

Petter Næss (2015) peker på at det ikke bare er den lokale tettheten som betyr noe for transportomfanget i en by, men også beliggenhet. For eksempel vil en sentral lokalisering av arbeidsplasser gjøre at andelen som kjører bil til jobb blir lavere enn dersom arbeidsplassene er lokalisert i byens ytterområder (Næss, 2015). En slik forståelse av viktigheten av lokalisering av arbeidsplasser tar utgangspunkt i at de sentrale deler av byen har et sterkere kollektivtilbud, og at dermed flere innbyggere benytter seg av dette tilbudet i motsetning til å kjøre bil.

Lokalisering av andre funksjoner som for eksempel skoler, barnehager og dagligvarebutikker vil gi en større gevinst dersom de er lokalisert der folk faktisk bor, slik at reiseavstanden fra hjem til skole, jobb eller handel ikke skaper avhengighet til bilen men i større grad er tilgjengelig til fots eller sykkel. Beliggenhet og lokalisering påvirker reiseavstanden som igjen knyttes til valg av transportmiddel. Som nevnt over reiser man sjeldent en avstand for reisens skyld, men man reiser fordi man har et formål med å dra fra A til B. Lokalisering av boliger nært bykjernen eller senterområder vil da påvirke antall reiser, avstanden som kjøres og valg av transportmiddel, ettersom de fleste fasiliteter allerede ligger i umiddelbar nærhet. Også knyttet til lokalisering er hvorvidt nye boliger og boligfelt legges i områder med eksisterende bussforbindelser eller ikke. Dersom en skal påvirke folks reisevaner og få flere til å velge kollektivt bør avstanden fra hjem til busstopp heller ikke være spesielt lang. Spesielt i en by som Bergen, der bilen gjerne brukes som «paraply» er det viktig at busstopp lokaliseres så nært boligfelt som mulig, slik at det er attraktivt å benytte seg av kollektivtilbudet.

2.3 Offentlig styring

Petter Næss pekte allerede i 1991 på en rekke viktige kjennetegn ved energieffektive areal- og utbyggingsmønstre, deriblant konsentrert utbyggingsmønster, tilrettelegging for gang- og sykkeltrafikk og utbyggingsmønster med hovedårer for kollektivtransport som ryggrad (Næss, 1991). For å kunne forstå ulike planprosesser er det viktig å være bevisst på at planlegging foregår i kontekst av samfunnet, og derfor endrer seg og blir påvirket av endringer i samfunnet generelt. Hvorvidt kommuneplanleggingen fungerer som styringsverktøy avhenger av den

politiske og administrative viljen og tradisjonen i kommunen og dette avhenger igjen av kompleksiteten i planleggingen og utviklingen i samfunnet (Leknes, et al., 2007). Nye styringsutfordringer på tvers av grenser og økt kompleksitet i planleggingen har ført til at man de siste 20-30 årene har sett en endring i balansen mellom offentlig og privat sektor, og et skift fra offentlig administrasjon mot private aktører (Kooiman, 1993). Dette har gjort at man har hatt en endring i styringsmodellene, og for å sørge for at samfunnsstyringen klarer å håndtere de komplekse oppgavene og nye utfordringer i samfunnet, har man hatt ulike skift i styringsidealene de siste 30 årene.

Vi kan i hovedsak peke på tre styringsidealer eller skift i samfunnsstyringen, hierarkisk styring, markedsbasert styring og nettverksstyring. Farsund og Leknes (2010) peker på at utfordringer av kommunegrenser, økt kompleksitet, flere oppgaver og testing av byens administrative grenser har ført til en utfordring av den tradisjonelle hierarkiske styreform som tradisjonelt har preget samfunnsstyringen i Norge, og dermed har ført til en overgang fra hierarkisk styring, via markedsbasert styring til nettverksstyring.

Hierarkisk styring – ofte referert til som governing eller government – tar utgangspunkt i at styring og beslutninger skjer gjennom regler og rutiner. Denne styringsformen ansees gjerne som en «top-down» tilnærming der hierarkiet er basert på vertikal koordinering av aktører, med en overordnet/underordnet form for maktdeling og kun topp og bunn har ingen over/under (Røsnes, 2005). I den hierarkiske modellen er offentlig styring basert på administrativ og lovbasert rasjonalitet der eksperten er en byråkrat (Falleth & Saglie, 2013), og denne formen for styring knyttes ofte til autoritet og maktutøvelse. Hierarkisk styring kan kobles opp mot det demokratiske ideal hvor staten sikrer alle like rettigheter og behandling, og hvor makten er delegert til politikerne gjennom valg der folket har en stemme (Farsund & Leknes, 2010).

Eksperten, som i dette tilfellet er planleggeren, tar i hierarkisk styring stilling til saker basert på et regelverk, og innkomne forslag skal vurderes opp mot normer og regler før det kan vedtas. Politiske beslutninger forberedes og følges opp av administrasjonen og kan på mange måter sterkt knyttes opp mot den instrumentelle rasjonelle planleggingsmodellen som vil bli gjort rede for i kapittel 3.2. Planleggeren inntar i denne styringsmodellen en ekspertrolle, og bistår politikere i å definere mål og strategier basert på virkemidler for å oppnå planen (Falleth & Saglie, 2013).

Som et svar på ineffektivitet i den offentlige styringen ble styringsidealet New Public Management (NPM) utviklet, og oversatt kalles det «markedsorientert offentlig styring»

(Falleth & Saglie, 2013). Styringsideologien baserer seg på at private erfaringer og styremåter var overførbare til offentlig sektor, og knytter seg til ideer om konkurranse og prissetting av tjenester. NPM knytter seg blant annet til et nyliberalt perspektiv på statlig involvering, der markedet er styrende organ og kontrollerer offentlige oppgaver (Sager, 2015). Markedet består av uavhengige aktører som har noen over og under seg, men i motsetning til hierarkisk styring der koordineringen er basert i en fastsatt modell der aktørene ofte har faste plasser i systemet over og under hverandre, baserer koordineringen seg på prisdannelse, tilbud/etterspørsel og konkurranse mellom aktørene.

Også i denne formen for styring kan man trekke paralleller til instrumentell planlegging ettersom markedsorientert styring er sterkt forankret i mål-middel-baserte beslutninger. Det markedsbasert styringsidealet har fått flere følger for planlegging, og ifølge Falleth og Saglie (2013) er en av de viktigste konsekvensene at offentlige oppgaver har blitt konkurranseutsatt og det har ført til at kommunale tomteselskap har blitt avviklet eller opererer på lik linje med andre markedsaktører. Markedsstyring bygger på ideen om at makt ligger hos enkeltindivider i samfunnet og konkurranse skaper ansvarsbevisste mennesker som løser problemer (Farsund & Holmen, 2010). New Public Management førte med seg en organisatorisk fristilling som førte til fragmentering av offentlig sektor. Kommunen skulle kunne velge egne løsninger for planlegging, men sentrale lover, regler, pålegg og øremerkede midler reduserte denne friheten og gjorde at planleggingen ble mer oppstykket (Amdam & Veggeland, 2011). På grunn av denne innskrenkede friheten vokste behovet for mer samarbeid frem, og aktører etterspurte mer samtaler og forhandling.

Som et resultat av NPM ble governance som styringstilnærming utviklet i forsøk på å håndtere denne organisatoriske fragmenteringen (Rhodes, 1997). Governance er en styringsform som legger til rette for at flere aktører har påvirkningskraft enn ved tradisjonell hierarkisk styring, og kan defineres som en styringsform som omfatter mer enn formelle organisasjoner, lover og regler (From & Sitter, 2002). I en norsk kontekst oversettes governance til nettverksstyring (Farsund & Holmen, 2010) eller samstyring (Røiseland & Vabo, 2008), og i motsetning til styring indikerer begrepet samstyring at styringen skjer sammen med andre.

Kooiman (1993) beskriver governance som strukturene som vokser frem som resultat av samhandlingen mellom alle involverte aktører og peker på at governance har ført til at samfunnsansvaret og styringen av samfunn har blitt delt mellom flere aktører – ikke bare de offentlige. Governance, fra nå omtalt som nettverksstyring, i planlegging relateres gjerne til

partnerskap mellom kommunen og andre aktører, og nettverksperspektivet knyttes gjerne til både uformelle og formelle nettverk av ulike slag. Nettverksstyring knytter seg også delvis til den ideologiske tilnærmingen deltakerdemokrati, der planlegging skjer gjennom et fokus på at alle innbyggerne skal kunne delta i samfunnet og at man derfor må skape areal-, transport- og kommunikasjonsmidler som passer for alle, gjennom samtaler og kommunikasjon mellom innbyggere og andre relevante aktører. Nettverksstyring knytter seg til en strukturell organisering der kommunen i større grad må tilrettelegge for samhandling med private aktører og skape rutiner for å ta imot private planforslag. Styringsansvaret har forflyttet seg fra å kun gjelde det offentlige som ved hierarkisk styring, til å nå styre sammen med private aktører.

Når man snakker om overgangen fra government til governance, eller fra hierarkisk til nettverksbasert styring, er dette ofte knyttet opp mot en forståelse om at man har tatt steget bort fra en streng og autoritativ styring i den hierarkiske modellen til ”flatere” og alternative samhandlingsformer (Rhodes, 1997). Hierarkisk styring omtales gjerne som en tradisjonell og offentlig fokusert styringstilnærming, mens nettverksstyring omtales som nyskapende, inkluderende og fremheves som nåtidens styringstilnærming. Jensen (2004) mener at man ikke har verken governance eller government i Norge, men rett og slett en blanding av disse to, og dette gjør det vanskelig å definere hvordan tilstanden er, særlig i forhold til offentlig og privat samarbeid, og dermed også vanskelig å definere rollene til planleggere, politikere og andre aktører (Jensen, 2004). Røiseland og Vabo (2008) definerer derimot nettverk som en endring i styring av offentlig politikk og en overgang fra hierarki til dagens flate nettverksstrukturer og samhandling.

I tabell Tabell 2-1 under er forskjellene mellom de tre styringstilnærmingene illustrert, med fokus på hvem som har kontroll, hvilke ressurser som er viktig og myndighetenes rolle i styringstilnærmingen. Den største forskjellen mellom de ulike styringsidealene er fokuset på myndighetens rolle i styringen. Som vi har vært inne på baserer den hierarkiske tilnærmingen seg på at offentlige myndigheter er den autoritære aktøren, og styringen er sterkt forankret i harde reguleringer som lovverk og regler. I den markedsbaserte tilnærmingen (NPM) er derimot statens rolle mye mer begrenset og knytter seg til mer til at det offentlige er «forbruker» i stedet for styrende aktør. I nettverksstyring har man forsøkt å legge til rette for at det offentlige både styrer og kjøper tjenester, og baserer seg mer på at det offentlige skal tilrettelegge for samarbeid.

Tabell 2-1: Forskjellen mellom de tre styringsidealene. Inspirert av Bouckaert, et al. (2010, p. 35)

	Hierarki/government	Marked	Nettverk/governance
Formål	Bevisst designe og kontrollere mål	Spontant skape resultater	Bevisst designe og kontrollere mål eller spontant skape resultater
Retningsgiver, type kontroll, evaluering	Ovenfra-og-ned normer og standarder, rutiner, overvåking, inspeksjon	Tilbud-etterspørsel, prismekanismer, profitt og tap som evaluering	Felles verdier, felles problemanalyse, konsensus, tillit, lojalitet
Myndighetenes rolle	Ovenfra-og-ned etablerte regler og styring, aktører kontrollert av regler	Skaper og vokter markeder, kjøper varer, aktører uavhengig	Tilrettelegger for nettverk, styrer og leder nettverk, deltar i nettverk
Påkrevde ressurser	Autoritet/makt	Forhandlinger, informasjon og makt	Gjensidig samarbeid og tillit
Teoretisk basis	Webersk byråkrati	Neo-institusjonell økonomi	Nettverksteori

Nettverksstyringens formål og myndighetenes rolle i nettverksstyring knytter seg til horisontal samordning (jf. kapittel 1.2). Teoretiske perspektiver på hva nettverksstyring betyr for planprosessen vil bli videre diskutert i kapittel 3.3, der jeg også vil trekke frem styringsnettverk, for å vise hvordan nettverk kan brukes til å organisere samordnet areal-, bolig og transportplanlegging og sørge for samordning mellom aktørene.

3 Teoretiske tilnærminger

For å forstå hvordan samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging faktisk gjennomføres og hvordan aktørene tilnærmer seg planleggingen, vil jeg i dette kapitlet gå inn på ulike teoretiske perspektiver som kan bidra til å belyse dette. Etersom samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging skal dekke mange ulike oppgaver og behov i en og samme planleggingsprosess, er det viktig å belyse hvordan hensyn i planlegging kan være motstridende og gjøre samordnet planlegging vanskelig å gjennomføre i praksis. I forrige kapittel var vi inne på hvordan Brundtlandkommisjonens beskrivelse av bærekraftig utvikling åpnet for at miljø og økonomiske hensyn ikke lenger er motstridende, men at man i dag heller fokuserer på at man kan økonomisk vekst samtidig som man ivaretar naturens begrensninger. Samordnet planlegging skal koordinere mange oppgaver, så kapitlet vil gå nærmere inn på hvilke ulike hensyn som er viktig og hvordan disse gjerne vektlegges i planlegging.

Videre vil kapitlet ta for seg ulike måter å forstå og tilnærme seg planlegging. Den kommunikative og instrumentelle tilnærmingen kan belyse hvordan planaktørene kan ha en grunnleggende ulik forståelse for planlegging, og hvordan dette igjen påvirker gjennomføringen av samordningen. Planlegging preges også av den generelle samfunnsutviklingen, og jeg har derfor valgt å trekke frem nettverksstyring som en viktig teoretisk tilnærming som kan forklare gjennomføringen av samordnet planlegging. Nettverksstyring sammenfaller godt med naturen til samordnet planlegging og kan derfor belyse hvordan selve planprosessene og forholdet mellom aktørene foregår.

Hvem som har makt i planprosessen er avgjørende for gjennomføringen, og makt og rasjonalitet kan belyse aktørens rolle og virkning på planleggingen. Ifølge Friedmann (1998) er forskernes ambivalens til maktbegrepet i planlegging et stort problem. Han oppfordrer andre planleggingsforskere å ta med seg spørsmålet om makt på en slik måte at man finner ut hva som *faktisk* foregår i planleggingen. Flyvbjerg (1991b) peker på at makt definerer virkeligheten, og nettopp derfor kan teorier om makt og rasjonalitet belyse hva som faktisk foregår i planleggingen i Bergen.

3.1 Hensyn i planlegging

Norsk planlegging og styring bærer (jf. kapittel 2.3) preg av både hierarkisk styring, markedsdrevet koordinering og nettverksdrevet koordinering (Saglie, et al., 2015). Forholdet mellom offentlige og private aktørers rolle i planleggingen blir påvirket av hvilken styringstilnærming som er dominerende. Med utgangspunkt i at planlegging i dag knyttes til

nettverksstyring er planleggingen preget av et stor antall aktører, noe som kan påvirke hvilke hensyn som tas i planleggingen. Hanssen et al., (2015) trekker frem at man med bakgrunn i bærekraftig utvikling har lagt større vekt på at ulike hensyn i planleggingen ikke lenger er motstridende, men kan sees i sammenheng. Her er det snakk om sosiale, økonomiske og bærekraftige hensyn, og fokuset ligger på at disse hensynene skal tillegges lik vekt i planleggingen for å oppnå bærekraftig utvikling. Hvordan ulike hensyn vektlegges i samordnet planlegging påvirker hvordan planleggingen blir gjennomført, og det er derfor viktig å trekke frem hvordan ulike hensyn utpeker seg i planprosessene.

Markedshensyn har fått en viktig rolle i både planleggingen og utviklingen av byer, og er en av driverne i planlegging og utvikling. Markedet har en sterk posisjon blant de hensynene som skal tas i utviklingen, og satt i kontekst av en samordnet planlegging, har dette fått klare implikasjoner. Hanssen et al., (2015) peker blant annet på at markedsaktørene vil ha klare preferanser for grad av tetthet, og ønsker av økonomiske årsaker å utnytte tomter i størst mulig grad for å få best mulig avkastning på sine investeringer. En annen implikasjon av at markedshensyn blir vektlagt i byplanlegging, er at nye utbygginger ikke nødvendigvis lokaliseres i tråd med overordnede planer og strategier. Private aktører er drevet av økonomiske insentiver, og disse insentivene driver utbyggingen mot økonomisk lønnsomme områder, mens områder som kanskje trenger utvikling ikke nødvendigvis blir prioritert. Utfordringen med markedshensyn i planlegging er at man kan ende med manglende samsvar mellom mål og gjennomføring av utvikling, og koordineringen av aktørene kan være svært utfordrende.

Sosiale hensyn er også viktig i byplanlegging, og i samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging, kommer dette hensynet ofte i strid med andre hensyn. Det er for eksempel ikke nødvendigvis slik at fortetting og økonomiske forhold knyttet til denne prosessen fører til god bokvalitet og gode sosiale løsninger. Sosiale hensyn kan lett bli oversett dersom en ikke har en kommune med klare rammer og gode fagkunnskaper på hva som fører til boligbygging med kvalitet og som viser sosialt hensyn. Dette kan være i form av utearealer, lekeplasser, hvor tett det er mellom bygninger osv.

Også det miljømessige hensynet i byutviklingen kan være vanskelig å opprettholde samtidig som man sørger for å ivareta markedets interesser og sosiale hensyn. Knyttet til begge disse hensynene kan diskusjonen om vern eller vekst innenfor byggesonen føre til vanskeligheter med å ivareta alle hensyn samtidig. For eksempel kan et grønt område nær bykjernen egne seg godt til boligareal med utgangspunkt i fortetting, og på andre siden være et viktig møtepunkt i

en sosial setting. Da må en også veie mellom markedets inntjening og eksisterende bebyggelses sosiale dimensjon. Det er også en diskusjon rundt hvorvidt all fortetting er bra, og hvorvidt utbygging av jordbruksomter og parker er god fortetting, og det er en strid mellom hvilke hensyn grønnstruktur skal ivareta (Hanssen, et al., 2015).

Når man skal ivareta ulike hensyn i plan- og utviklingsprosesser i kommunen handler det til slutt om kommunens og andre aktørers evne til å ta hensyn til miljø og mennesker i prosessen. Det er viktig å være bevisst på at det er en rekke motstridende forhold knyttet til målet med samordnet planlegging. Etersom målsetningene knytter seg sterkt til fortetting og kompakt byutvikling, er det viktig å være bevisst på de konflikter som dukker opp i tilknytning til en slik utviklingsstrategi. All fortetting er ikke god fortetting, og selv om kommunen er avhengig av private aktører for å sørge for gjennomføring av vedtatte tiltak, er sosiale og miljømessige hensyn ikke alltid sammenfallende med private aktørers initiativ og målsetninger. Kommunen må sørge for en byplanlegging og utvikling som ikke forringer den eksisterende strukturen, og må se fortetting og utvikling i kontekst av hvilken effekt det får for miljøet, mennesket og samfunnet. Fortetting uten effekt er ikke nødvendigvis negativt, men dersom fortetting uten effekt har skjedd i et område der andre hensyn konkurrerte om det samme arealet, er det viktig at kommunen tar i bruk de verktøyene de har for å styre planleggingen bedre (Hanssen, et al., 2015). Hanssen et al., peker også på at politikerrollen må forsterkes gjennom bevisstgjøring, opplæring og gjennom å sette byutvikling på dagsordenen, slik at politikerne kan gjøre bevisste og hensynsfulle vedtak om byens utvikling, og legge strategier som tar hensyn til alle dimensjonene, ikke bare den økonomiske.

3.2 Tilnærminger til planlegging

Ulike hensyn i planlegging belyser hvilke avveininger de ulike aktørene gjør i planprosessen og hvorfor aktørene vektlegger ulike elementer. Hvordan aktørene vektlegger ulike hensyn preges også av aktørenes forståelse av hvordan planlegging, og det er derfor også relevant å trekke frem ulike tilnærminger til planlegging. Aktørenes forståelse av planlegging legger videre føringer for hva de legger til grunn for samordning og hvilke betingelser de tillegger planlegging, og jeg vil derfor belyse to viktige begrep for å videre kunne forstå aktørenes tilnærming – instrumentell og kommunikativ planlegging. Den instrumentelle planleggingen bygger på kausaltenkning med et fokus på årsak-virkning og tydelige prosesser, mens den kommunikative vektlegger at mange aktører inkluderes i prosessen og beslutninger tas med utgangspunkt i en felles enighet mellom aktørene (Amdam & Veggeland, 2011). Begge tilnærmingene slik de beskrives her er basert på idealer og er svært teoretiske, så det kan være

en utfordring å plassere ulike aktører innenfor den ene eller andre forståelsen, men de kan likevel gi et godt bilde av hvorfor de ulike aktørene gjør ulike beslutninger i planleggingen.

«En vanlig oppfatning er at vi gjennom planlegging former fremtiden. Vi tror vi kan bestemme hva som skjer i framtiden [...]» (Amdam & Veggeland, 2011, p. 121)

Amdam og Veggeland sin beskrivelse av planlegging er den planleggingen man kan kalle instrumentell planlegging. Denne formen for planlegging er forankret i den naturvitenskapelige tenkemåten der fakta og forskningsbasert kunnskap står i fokus når en skal velge virkemidler og fremgangsmåter. Instrumentell rasjonalitet bunner i det positivistiske synet om at det finnes vitenskapelige sannheter og optimale forhold som er mulig å oppnå, og forutsetter full tilgang på informasjon til alle aktører. I denne tilnærmingen blir spontane prosesser og kommunikativ handling oversett, og har idealer som mange fagtradisjoner bygger på (Amdam & Veggeland, 2011). Private aktører som har en instrumentell tilnærming til planlegging vil ofte ha fokus på profittmaksimering og nyttemaksimering, målet er som oftest å nå egne målsetninger gjennom å velge alternativer for planlegging som fører til en egen vinning for aktøren. Amdam og Veggeland (2011) trekker frem at prosjektplanlegging gjennom styringsnettverk (som vi kommer inn på i kapittel 3.4) preges av private aktører som ønsker å gjennomføre endringer for å nå egne målsetninger. Farsund og Holmen (2010) trekker også frem dette og peker på at styringsnettverk vil være effektivt for å nå målsetninger ut fra en instrumentell tilnærming. Den instrumentelle tilnærmingen til planlegging knytter seg sterkt til at aktørene leter etter alternativer til gjennomføring for å oppnå sine egne målsetninger (Farsund & Holmen, 2010).

Den instrumentelle tilnærmingen til planlegging legger til grunn at den som planlegger har makt til både å bestemme regien, sette problemer på dagsorden, gjøre vedtak, og makt til å gjennomføre disse tiltakene (Amdam, 2013). En slik tilnærming til planlegging tar utgangspunkt i at mennesker kan handle perfekt rasjonelt med bakgrunn i de optimale løsningene, og det legges til grunn at vitenskapen er objektiv mens verdier gjerne er subjektive oppfatninger. Planleggeren vil i denne tilnærmingen være i en posisjon der han eller hun har tilgang til all nødvendig informasjon for å løse problemer, og andre aktørers medvirkning og utforming av målsetninger ansees som oppdragsgivers utfordring (Amdam & Veggeland, 2011). Denne posisjonen kan være knyttet til både styringsnettverk og hierarkisk styring. De offentlige planleggerne har en viktig rolle i instrumentell planlegging, da det er planleggeren som har makt til å utføre utvikling, og makten kan være forankret i både lovverk, regelverk og i posisjonen planleggeren har i det formelle styringssystemet (Amdam, 2013).

En kritikk av den instrumentelle rasjonaliteten i planlegging er at en slik tilnærming tar for seg avgrensede og konkrete problemer, mens mange samfunnsutfordringer ikke er konkrete eller avgrensede, men komplekse og overlappende (Amdam & Veggeland, 2011). På tross av at bærekraftig utvikling og samordnet planlegging har behov for konkrete løsninger, betyr det likevel ikke at løsningene ikke er komplekse, og man kan derfor kritisere den instrumentelle tilnærmingen til planlegging. I forhold til at menneskene som skal være analytiske og rasjonelle vil en slik tilnærming utelukke blant annet menneskets erfaring, intuisjon og kontekst, og ifølge Flyvbjerg (1991a) kan disse egenskapene være minst like nødvendig som analyse og rasjonalitet for å få gode resultater. Som svar på kritikken til den instrumentelle planleggingen og som et forsøk på å håndtere at instrumentell planlegging har vært vanskelig å gjennomføre, kom den kommunikative vendingen. I det komplekse systemet samfunnet er ser man at full tilgang på informasjon i praksis er umulig og friheten til å finne egne løsninger er begrenset. På samme tid ser man at mål og midler flyter litt over hverandre og at det ofte er mange aktører som deltar i planarbeidet, spesielt i samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging. Tabell 3-1 illustrerer forskjellen mellom kommunikativ og instrumentell rasjonalitet og det kommer tydelig frem at aktørens deltakelse og felles utforming av mål er svært viktig i den kommunikative tilnærmingen, mens det i den instrumentelle tilnærmingen er viktig å oppnå målsetningene man har satt.

Tabell 3-1: Grunnleggende forskjeller mellom instrumentell og kommunikativ rasjonalitet (Amdam & Veggeland, 2011, p. 173).

Instrumentell rasjonalitet	Kommunikativ rasjonalitet
Klare og entydige mål	At aktørene er interessert i å komme til forståelse og enighet med hverandre
Å finne alle alternativer som oppfyller målene	At alle aktørene er frie og likeverdige og potensielt like kompetente
Å finne konsekvenser av alle alternativer	At alle aktørene må innrømme feil og skifter oppfatning i de tilfeller de blir møtt med bedre argumenter
Å velge det alternativ som har konsekvenser som best oppfyller målene	At alle aktørene opptrer autentisk og sannferdig ovenfor hverandre

I den kommunikative rasjonaliteten er aktørens rolle i plan- og beslutningsprosessene viktig, og dette knytter seg også til naturen til samordnet planlegging. Healey (2006) har beskrevet kommunikativ – også kalt *kollaborativ* planlegging – som en prosess med fokus på kollektiv debatt der målet er å finne felles løsninger, og at planlegging skal være en prosess der man planlegger gjennom debatt og overbevisninger. Friedmann (1987) har på sin side trukket linjer mellom kommunikativ planlegging som en moderne planlegging, opp mot konsepter som

demokrati og utvikling ettersom tilnærmingen fokuserer mye på deltakelse og kollektive interesser. Kommunikativ planlegging handler i stor grad om at man skal komme til enighet gjennom kommunikasjon blant de berørte partene i planprosessen, og at alle involverte hever seg over egne meninger og gjør det som er det beste for fellesskapet ut ifra argumentasjon (Habermas, 1987). En slik tilnærming til planlegging innebærer at alle aktører og berørte parter har lik informasjon, blir respektert like mye og at alle har like mye makt. Habermas forklarer at kommunikativ rasjonalitet bygger på en ide om at medvirkning kan være en kontrast til ekspertmakten, og at selv om det kanskje er vanskelig i praksis å opprettholde lik tilgang på informasjon, kunnskap og ressurser og dermed like maktforhold, så mener han at det er et viktig prinsipp i planlegging (Habermas, 1995). Kommunikativ planlegging får kritikk på tross av gode intensjoner, og hovedsakelig argumenteres det for at kommunikativ planlegging fjerner fokuset fra de politiske prosessene som skaper samfunn og byer (Huxley & Yiftachel, 2000), og at den kommunikative tilnærmingen til planlegging bare er en eneste lang kritikk av instrumentell planlegging, heller enn en god tilnærming i seg selv.

På tross av kritikken kan man se klare tendenser til at samordnet planlegging bærer preg av en kommunikativ tilnærming med sitt fokus på samarbeid mellom aktører og samordning av oppgaver. Det ligger i samordnet planleggings natur at det er mange aktører som skal delta i prosessene, og dermed også at det må eksistere god kommunikasjon og forståelse mellom aktørene dersom en skal oppnå noe. Kommunikativ planlegging legger til rette for åpenhet og enighet gjennom kommunikasjon, og basert på dette tar jeg utgangspunkt i at samordnet planlegging knytter seg til den kommunikative tilnærmingen.

3.3 Nettverksstyring

Samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging legger opp til at mange aktører skal delta i utviklingen, og ettersom det er de private aktørene som står for gjennomføringen det som blir planlagt, er det viktig at plan- og utviklingsprosessen inkluderer flest mulig aktører. Samfunnsstyringen utviklet seg til å hovedsakelig være styrt av offentlige aktører i en hierarkisk styringsmodell til senere være dominert av en markedsbasert styring gjennom New Public Management (jf. kapittel 2.3), mens i dag er behovet for samarbeid og nye løsninger knyttet opp mot nettverksstyring eller governance. Nettverksstyring er en styringstilnærming der prosesser, aktører og kommunikasjon er viktig, og denne styringen knytter seg til en forståelse om at offentlige og private aktører har overlappende interesser for planlegging og samfunnsutvikling. Blant annet dreier nettverksstyring seg om større grad av samarbeid mellom de offentlige og private der og det gagnar alle parter å samarbeide og styre utvikling og

planlegging gjennom nettverk. Nettverksstyring/samstyring kan defineres som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Røiseland & Vabo, 2008, p. 90). Denne definisjonen legger tydelig vekt på at nettverksstyring tar utgangspunkt i et samarbeid mellom offentlige og private aktører, og knytter seg til både samordning av oppgaver og aktører. Amdam og Veggeland peker på at nettverksstyring kan knyttes til komplekse systemer og sier at «[...] man ikke kan forvente å påvirke eller «styre» komplekse systemer med enkle tiltak» (Amdam & Veggeland, 2011, p. 65). Dette kan relateres til at planlegging og styring omfatter langt flere og mer komplekse oppgaver i dag enn tidligere, og at man derfor har behov for mer komplekse styringssystemer enn det tidligere hierarkiske styringssystemet (jf. kapittel 2.3). Den hierarkiske styringen klarer ikke å håndtere de komplekse utfordringene, og direkte styring blir svært utfordrende i kontekst av den økende kompleksiteten på planoppgavene. Denne kompleksiteten blir blant annet tydelig ved at det i dag er flere grunneiere og aktører som har ansvar for et område, og dette gjør at kommunen i større grad må forhandle med private aktører og sørge for avtaler mellom disse aktørene (Nordahl, 2013). Rhodes (1997) sier at nettverksstyring knytter seg sterkt til NPM og er et forsøk på å håndtere den institusjonelle og organisatoriske fragmenteringen som ble forårsaket av implementeringen av New Public Management. Nettverksstyring kan på mange måter ansees som et resultat av at de tradisjonelle styringsidealene ikke lenger strekker til når man skal planlegge og løse samfunnsmessige utfordringer (Farsund & Holmen, 2010), og dette fører til et økt behov for samarbeid mellom flere aktører slik at en kan finne nye og bedre løsninger. Dette bekrefter også Røiseland og Vabo (2012), og de sier videre at nettverk er et forsøk på å få til bedre og mer effektive løsninger på kollektive problemer, og slik bidra til en positiv samfunnsutvikling. . Fimreite, et al., (2005) trekker frem at årsaken til at tradisjonelle styringsformer ikke lenger strekker til kan være på grunn av dårligere kommuneøkonomi, og at kommunene må lete etter nye organiseringsmåter for å sørge for god utvikling i kommunen. Kommunens økonomiske posisjon i byutviklingen har endret seg de siste 20 årene, og kommunens rolle i planlegging og utvikling dreier seg mer om å påvirke de økonomiske prioriteringene til aktørene og sektorene, heller enn at kommunen deltar som en markedsaktør selv (Nordahl, 2013).

Et resultat av nettverksstyring er at de offentlige aktørene har mindre påvirknings- og gjennomføringskraft, mens de private aktørene får mer gjennomslagskraft sammenliknet med i den hierarkiske styringstilnærmingen. De offentlige aktørene har tradisjonelt vært de som stod for planleggingen og utviklingen av kommunene, men i dag ser man at private aktører har større

gjennomslagskraft og kan påvirke hvordan planprosessene skjer i mye større grad enn tidligere (Bowitz & Høegh, 2005).



Figur 3-1: Styringsrelasjoner ved nettverksstyring (Røiseland & Vabo, 2012, p. 43).

Figur 3-1 illustrerer veldig forenklet styringsrelasjoner ved nettverksstyring, og illustrerer hvordan kommunen ikke lenger styrer alene men sammen med andre aktører løser oppgaver gjennom styringsnettverk eller andre organiserte samarbeid. Kommunen har måttet endre sin rolle fra å være eier og utvikler, til å i dag styre gjennom forhandlinger og samarbeid med og mellom aktører, og har dermed hatt et behov for en styringstilnærming som kan håndtere et mer komplekst bilde av aktører og prosesser. Kommunen må heller legge føringer for hvor utbygging og økonomisk aktivitet skal foregå gjennom nedsatte rammer og gode visjoner som sørger for at samfunnsinteresser og utbyggernes interesser sammenfaller (Nordahl, 2015). Gjennom arealplanen kan kommunen styre hvor utvikling skal foregå, og slik legge føringer for arealbruk, og gjennom rekkefølgekrav legge krav til hvilke betingelser som må være fylt før utbygging kan skje. Fimreite, et al., (2005) trekker frem at kommunen i større grad har gått fra å være en tjenesteprodusent som selv tilbød ulike tjenester, til å i større grad være arrangør, og dette knyttes igjen til kommunens manglende økonomiske virkemidler. Det offentlige har fått en endret rolle i planleggingen, og kommunen har gått fra å være «den» aktøren som drev med planlegging og utvikling, til å bli en av «mange» aktører som driver med planlegging og utvikling (Fimreite, et al., 2005). I forhold til samordnet planlegging vil en nettverkstilnærming legge til rette for at mange aktører kan delta i planprosessen og sørge for en større grad av tillit og enighet mellom de ulike planaktørene.

3.4 Styringsnettverk

Farsund og Holmen (2010) skiller mellom nettverksstyring og styringsnettverk, og forklarer at styringsnettverk er en institusjonell organisering som er ment for å løse utfordringene knyttet til nettverksstyring. Styringsnettverk har gjerne en prosjektbasert form, og er et forsøk på å håndtere de styringssituasjonene som den hierarkiske modellen ikke klarer å håndtere (Farsund & Holmen, 2010). I tilknytning til samordnet planlegging vil et styringsnettverk bidra til å løse

kompleksiteten som følger av at det er mange oppgaver og mange aktører, og kan være en god måte å sørge for samarbeid mellom disse for å sørge for at utviklingen planlegges og styres på best mulig måte.

Tabell 3-2: Ulike typer styringsnettverk (Røiseland & Vabo, 2008).

En eller flere sektorer/ Ett eller flere nivå	En sektor: Offentlig	Flere sektorer: Offentlig Privat
Ett nivå: Kommunen	<i>Type 1: Interkommunalt samarbeid Interkommunale selskap</i>	<i>Type 2: Prosjekter eller komiteer, Partnerskap, OPS, AS</i>
Flere nivå: Kommunen Regionalt Statlig	<i>Type 3: Samarbeidsprosjekter knyttet til infrastruktur</i>	<i>Type 4: Regionale utviklingsprogram i regi av fylkeskommunen</i>

Styringsnettverk forekommer på ulike forvaltningsnivåer og på tvers av grenser og fagfelt (Sørensen & Torfing, 2007), og kan dermed være en god måte å organisere samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging ettersom det er en grenseoverskridende oppgave med mange ulike aktører. Tabell 3-2 over viser ulike typer styringsnettverk, og illustrerer hvordan styringsnettverk kan omfatte enten ett eller flere nivå, og en eller flere sektorer. Et viktig poeng her er at man kan se at nettverkene omfatter både kortsiktige prosjekter og mer institusjonaliserte nettverk som ikke nødvendigvis er tidsavgrenset.

Knyttet opp mot samordnet planlegging vil spesielt type 2 og type 3 være svært relevant i Bergen kommune. Prosjekter og offentlig-privat-samarbeid (OPS) kan knytte sammen de private og offentlige aktørene og sørge for et godt samarbeid og enighet om hvordan man skal planlegge og utvikle kommunen. I Bergen kommune er Bergensprogrammet et godt eksempel på type 3, der samarbeidet kun opererer innenfor offentlig sektor, men innebærer et samarbeid mellom stat, fylkeskommune og kommune.

Alle aktørene som deltar i styringsnettverket vil kunne ha interesse av å styre samarbeidet, men i forbindelse med planlegging som oppgave må man ta utgangspunkt i at det er kommunen som er den styrende aktør. Kommunen har et instrumentelt behov for å styre virksomheten i nettverket eller samarbeidet slik at de kan sikre effektiv problemløsning og at det resulterer i en

positiv samfunnsutvikling og en demokratisk samfunnsstyring (Røiseland & Vabo, 2012). Eksempelvis når planlegging skal føre til en bærekraftig byutvikling må man anta at kommunen er det førende organet i styringsprosessen, da kommunen har som hensikt å ivareta samfunnsinteresser, og må forholde seg til de hensyn som er beskrevet i kapittel 3.1, mens private aktører må antas å ønske å oppnå profittmaksimering og tilfredsstillende egeninteresser – noe som ikke alltid er forenelig med bærekraftige prinsipper.

Nettverksstyring og styringsnettverk er ikke uten kritikk, og et av de kritiske perspektivene som bør trekkes frem, handler om hvorvidt denne *deltakende* styringsformen kan forholde seg til folkets interesser eller om det ender med at det kun er aktørene i nettverket sine interesser som ivaretas. Samhandling og nettverksstyring kommer også ofte til kort når det er snakk om konfliktfylte situasjoner, der for eksempel makt og innflytelse står på spill og der aktørene ikke føler gjensidig og likestilt nytte av å styre sammen (Røiseland & Vabo, 2008). Røiseland og Vabo peker også på at governance kan være en utfordring for det demokratiske systemet, ettersom beslutninger fattes utenfor folkevalgte organ og det dermed kan bli vanskelig å stille personer til ansvar.

Knyttet til samordnet planlegging vil organisering og styringstilnærming ha stor betydning for hvordan samordnet planlegging foregår. Det ligger i den samordnede planleggingens natur at flere aktører må samarbeide for å oppnå resultater, og hvordan man klarer dette vil være avgjørende for resultatet av planleggingen. Bowitz og Høegh (2005) trekker blant annet frem at det er et behov for samordning av planlegging og fortetting i allerede bygde byer, og ettersom fortetting og bytransformasjoner skjer i kontekst av komplekse systemer, er det også behov for komplekse løsninger som for eksempel nettverksstyring. Forholdet mellom påvirkning fra offentlige og private aktører i plan- og utviklingsprosesser er avgjørende for hvordan gjennomføringen av samordnet planlegging i Bergen kommune foregår, og hvilke hensyn som veier tyngst i vurderingen av byens utvikling.

3.5 Makt i planlegging

Planlegging og samfunnsutvikling har blitt mer avhengig av forhandlinger og kommunikasjon mellom ulike aktører, og dette kan på mange måter knytte seg til nettverksstyringens samarbeidende natur. Samordnet planlegging bærer preg av å skulle være kommunikativ og forankret i nettverksstyring, men Flyvbjerg (1991a) peker derimot på at romlig organisering skapes gjennom maktkamp og interessekonflikter, og at maktbegrepet derfor er viktig å ta med i en kontekst der man skal undersøke hvordan planlegging faktisk foregår. Også fordi

nettverksstyring har blitt kritisert for å være en begrenset styringsform når det kommer til makt og konflikter, er det viktig å ta for seg maktbegrepet når man skal studere planlegging. I studiet av planlegging mener Flyvbjerg (1991a) at makt og rasjonalitet gir en bedre forståelse av politiske, økonomiske og organisatoriske forhold som i praksis former planlegging i komplekse offentlig-private beslutningsprosesser, og peker på at det er to ulike måter å tilnærme seg maktbegrepet.

Den første tilnærmingen til makt er en tradisjonell forståelse av maktbegrepet som dreier seg om noe man besitter eller en form for kontroll, og makt er noe man har og kan få (Flyvbjerg, 1991a). Jensen (2005) peker på at eksempler på maktfaktorer i den tradisjonelle forståelsen av makt kan være eiendom, kapital og kunnskap. Han trekker også frem at formal makt – altså de offentlige aktørenes makt gjennom lovgivning, myndighet og valg, er et eksempel på tradisjonell makt. Ofte dreier tradisjonell makt seg om en personlig egenskap, og dette er makt som kan identifiseres og da gjerne plasseres hos en aktør. Plan- og bygningsloven har tre elementer ved seg som påvirker maktforholdene mellom plan- og utviklingsaktørene (Jensen, 2005). Det første elementet er at planloven beskriver hvordan formell makt er forankret mellom de politiske nivåene, og dette knytter seg for eksempel til en forståelse av at fylkesmannen kan utøve negativ makt – altså stanse planer eller legge krav til de kommunale politikerne. Det andre elementet ved plan- og bygningsloven som påvirker maktforholdene i planlegging er at den legger føringer for hvordan demokratiske beslutninger skal foregå og hvilke rettigheter ulike aktører har i forhold til medvirkning, og det siste elementet er at loven gir planmyndighetene retten til å bestemme arealbruk i kommunen, uavhengig av eiendomsforhold (Jensen, 2005). På tross av at man gjennom nettverksstyring forsøker å fordele makt og ansvar for gjennomføring mellom flere planaktører, forsterker Plan- og bygningsloven de offentlige aktørenes makt i en tradisjonell forståelse. Jensen viser blant annet til en studie av Fornebu, der utgangspunktet for studien var at makten i stor grad var forskjøvet til private aktører, mens resultatet viste at det heller var helt motsatt, og at makten lå hos de offentlige aktørene og var forankret i lovverket.

En annen tilnærming til makt er Foucaults forståelse av at makt eksisterer overalt som en strategi og utøvelse. I denne tilnærmingen til makt handler det om å undersøke hvordan samfunn formes av maktforhold og hvordan kunnskap skapes, formes, inkluderes og ekskluderes, og makt sees på som en sosial handling (Pløger, 2013). For å analysere maktrelasjoner som beskrevet av Foucault må man undersøke hva som faktisk foregår for å forstå hva planlegging er, og dette kan gjøres ved å se på hvordan makten utøves og praktiseres

gjennom argumenter og presentasjon av planer. I motsetning til den tradisjonelle forståelsen av makt der de offentlige aktørene har makt som er formalisert gjennom planloven, tar man i denne forståelsen utgangspunkt i at alle aktører og krefter har et potensiale til å skape eller begrense maktutøvingens muligheter (Pløger, 2013)

I tilknytning til planlegging og makt peker Flyvbjerg (1991b) på at planlegging først og fremst er en politisk aktivitet, og politikk er det motsatte av faglige argumenter som knytter seg til rasjonalitet, og politikk kan sies å være synonymt makt. Så på tross av at samordnet planlegging er tilknyttet kommunikative og nettverksstyrende prinsipper, er det likevel politiske argumenter som preger beslutningene, og planlegging er derfor sterkt preget av maktforhold. Det er viktig å trekke frem at makt, i planlegging og ellers, ikke bare er restriktiv og negativ, men også kan være produktiv og positiv. Makt utøves av institusjoner og organisasjoner hele tiden for å sørge for et fungerende samfunn med tilfredse borgere. Makt er dynamisk og må sees i sammenheng med kunnskap, rasjonalitet og sannhet for å kunne bli analysert, samtidig som det er viktig å se på *hvordan* makt utøves, ikke bare av *hvem* (Flyvbjerg, 2004). Hvordan makt utøves kan knyttes til ressurser, kunnskap og strukturelle forhold i planleggingen, mens hvem som utøver makten kan knyttes til de ulike aktørene som deltar i plan- og utviklingsprosessene.

Assche, et.al (2014) peker på at en del av de teoretiske diskusjonene om makt og planlegging kun foregår på et overfladisk nivå, og peker derfor heller på en slags tredelt forståelse av makt og planlegging – makt *i*, *på* og *av* planlegging. En slik tilnærming tillater oss å se på planlegging som et system i samfunnet der maktrelasjoner konstituerer mulighetene, formen og den potensielle virkningen av planlegging. Et slik perspektiv på makt kan bidra til å bedre analysere makt og planlegging, og denne tilnærmingen til makt og planlegging kan belyse hvordan planlegging oppfatter seg selv og sine omgivelser, og på hvordan planlegging forsøker å organisere seg selv og sine omgivelser (Assche, et al., 2014). Makt kan forstås som mangfoldet av styrkeforhold som eksisterer der de opererer, og som prosessen som gjennom kamper og konfrontasjoner transformerer, styrker eller reverserer disse styrkeforholdene (ibid).

Forståelsen av makt *i* planlegging dreier det seg i stor grad om å forstå relasjonene i planleggingssystemet, og dette innebærer både samhandlingen mellom aktører, men også definisjonen på aktørene, problemene, metodene og løsningene (Assche, et al., 2014). Planlegging involverer flere aktører – offentlige, private og sivile – som alle bringer med seg relevant kunnskap, og Friedmann (2005) ser på planlegging som et sett med gjensidig avhengige prosesser med flere aktører med ulik kunnskap som søker å skape en mer levelig og

forbedret by. Knyttet til nettverksteori, samhandler disse aktørene med gjensidig nytte i nettverk eller samarbeid og makt i planlegging må her forstås som graden av samarbeid mellom aktørene og årsakene til graden av samarbeid. Planlegging i en stor organisasjon er også like mye makten til å blokkere makt, som makten til å presse. Blokkering kan være alt fra å unndra informasjon, unngå ansvar eller handling, spre rykter eller sinke prosesser.

Når vi snakker om makt *på* planlegging refererer Assche til innvirkningen fra samfunnet på relasjonene i plansystemet, og her er det viktig å trekke inn den utviklingen planlegging og samfunnet for øvrig har gjennomgått. Planlegging har i mye større grad åpnet opp for utenforstående (private og andre) aktører, og planlegging som handling utvikles i takt med samfunnet. Det er vanskelig å skulle vurdere all makt og påvirkning fra samfunnet på planlegging, men det er viktig å være bevisst på at styringsdiskurser og utvikling i samfunnet for øvrig påvirker planleggingssystemet og posisjonen til planlegging i samfunnet.

Makten *av* planlegging refererer til virkningen av planleggingsdiskurser og praksiser tilbake på samfunnet igjen og selv om det kan være vanskelig å måle effekten av planlegging på tross av planleggingens målorienterte natur, er det likevel vesentlig å se på planlegging som en påvirkningsfaktor på konsepter og strategier for samfunnsutvikling (Assche, et al., 2014). Man kan ut ifra planleggingens praksis skaffe et overblikk over hvilke konsepter som er generelt akseptert i samfunnet på ulike tidspunkt. Eksempelvis er det tydelig at bærekraftig- og miljøvennlig byutvikling er et konsept som av mange er akseptert, ettersom store deler av ordlyden i overordnede planer bærer preg av dette, og makten av planleggingen blir da at det er fokus på fortetting, i motsetning til en ekspansiv og ikke bærekraftig utvikling.

I forhold til denne oppgaven vil de ulike tilnærmingene til maktbegrepet og teorier om makt *i*, *på* og *av* planlegging kunne bidra til å belyse hvordan ulike aktører påvirker graden av planlegging. Makt i planlegging kan forklare hvordan ulike styringsformer i samfunnet som for eksempel nettverksstyring eller hierarkisk styring kan legge føringer for planleggingens fokus og hvilke aktører som deltar i planleggingen, samt hvordan planlegging igjen virker på samfunnet. Hvordan planlegging virker på samfunnet kan utspille seg både konkret gjennom hvordan byutviklingen skjer, men også på et mer overordnet teoretisk nivå i forhold til hvilken plandiskurs som legger føringer for ønsket utvikling. Spesielt i samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging vil en tilnærming til makt *på*, *i* og *av* til makt kunne være svært nyttig, ettersom den samordnede planleggingens natur er preget av makt *på* planlegging, og ettersom

makt *i* denne formen for planlegging vil kunne bidra til å belyse ulike aktørers påvirkning på denne formen for byutvikling.

3.6 Rasjonalitet

Ettersom den offentlige satsningen på samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging er forankret i en målsetning om at byer skal bli mer miljøvennlige og ha en arealeffektiv og transportreduserende effekt, er det viktig at det eksisterer kunnskap i planprosessen om hvilke tiltak som fører til dette. For å kunne utforme planer som baserer seg på en slik kunnskap, og ikke minst at man skal klare å følge planene, må aktørene ha en form for rasjonalitet. Rasjonalitet kan forstås som fornuften som ligger til grunn for argumenter og beslutninger, og ulike aktører kan ha ulike tilnærminger til hva rasjonaliteten skal baseres på. Rasjonalitet knytter seg sterkt til maktbegrepet, og når man studerer makt som sosial handling er det viktig være bevisst på hvilke rasjonaliteter som ligger til grunn for handlingene. Amdam (2013) sier at rasjonalitet forenklet sagt betyr å opptre med en logikk som står seg mot kritikk, og trekker frem kommunikativ og instrumentell rasjonalitet.

Den instrumentelle rasjonaliteten tar utgangspunkt i fakta og forskningsbasert kunnskap om årsak og virkning for å velge midler som gir best måloppnåelse, og knytter seg til et byråkratisk system med hierarki og en sentral makt som styrer (Amdam, 2013). Flyvbjerg (1991b) argumenterer for at instrumentell rasjonalitet alltid er et resultat av maktforhold, og at fagkunnskapen bare brukes til å legitimere beslutninger som allerede er tatt. Han peker på at det er en tynn grense mellom rasjonalitet og rasjonalisering og snakker om at det å handle rasjonelt dreier seg om å handle ut fra det nøytrale, objektive, logiske og umanipulerte. Rasjonalisering handler derimot på sin side om å rettferdiggjøre beslutninger og gi inntrykk av at en er rasjonell mens man egentlig baserer seg på subjektive meninger i stedet for objektive. Det er også viktig å forstå at alle aktører handler med bakgrunn i en intensjon eller et mål, og det er nettopp denne intensjonen som er basert på en rasjonell begrunnelse eller en rasjonalisering. Maktutøvere bruker rasjonalisering når de trenger å legitimere noe, og den gjennomgående strategien er rasjonalisering fremfor rasjonalitet. Makt produserer rasjonalitet og rasjonalitet produserer makt, men forholdet mellom dem er asymmetrisk. Flyvbjerg (1991b) hevder også at desto større makt det er – desto mindre trenger de å beskjeftige seg med hvordan virkeligheten ”i virkeligheten” henger sammen. Makt blir dermed nødvendigvis ikke mer opptatt av å presentere virkelighetens argumenter jo større den blir, men heller mer opptatt med å rasjonalisere argumenter for egen vinning. Makt avgjør ifølge Flyvbjerg hva som er kunnskap, og produserer den kunnskapen som trengs for å legitimere de beslutninger som allerede er tatt.

Vitenskapelige argumenter ansees gjerne som rasjonalitet, mens politikk relateres direkte til makt. I en slik kontekst kan man stille spørsmålsteget ved om politikere utøver makt og rasjonalisering og definerer virkeligheten uten at det nødvendigvis er virkelighetsnært, mens arealplanleggerne utøver rasjonalitet som gjerne er nærmere sannheten men virker virkelighetsfjern fordi det ikke er definert av det politiske flertall.

Den kommunikative rasjonaliteten tar utgangspunkt Habermas «herredømmefrie samtale» der fokuset er felles forståelse og enighet gjennom dialog. I den kommunikative rasjonaliteten er det deltakerne og samtalen i fokus, og man tror på muligheten for å oppnå enighet og fornuft sammen dersom alle bare har lik informasjon, hever seg over sine egne subjektive meninger, og dersom ingen har mer makt enn andre. Denne formen for rasjonalitet står i sterk kontrast til den instrumentelle rasjonalitet som er forankret i det vitenskapelige og målbare. Amdam (2013) trekker frem at både politiske, offentlige, private og sivile aktører er likestilt i planprosesser dersom man tar utgangspunkt i en kommunikativ rasjonalitet, og at den aktøren som greier å skape oppslutning om sine meninger gjennom åpne diskusjoner vil kunne påvirke hva som kommer på dagsordenen og hvordan tiltak blir iverksatt. Den kommunikative rasjonaliteten tar utgangspunkt i at planlegging skjer fra bunnen-opp og har som mål å skape enighet om planer og utvikling.

Som i teoriene om makt kan man her si at instrumentell rasjonalitet legger opp til at makten til den planleggende enheten er gjort legitim gjennom lover, regler og vitenskapelige argumenter. På den andre siden kan man si at den kommunikative rasjonaliteten legger derimot opp til at makt skapes gjennom planprosessene ved at aktører tilegner seg oppslutning gjennom kommunikasjon, samtale og overtalelse. Amdam (2013) peker på at den kommunikative rasjonaliteten kan sees på som en konsekvens av politisk og økonomisk liberalisering, og en konsekvens av dette er en svekket stat som gjør muligheten for samordning mellom kommune, fylke og stat mindre, og dermed har man et større behov for samarbeid på nye måter.

3.7 Teoretiske perspektiver videre i oppgaven

Samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging er preget av at mange oppgaver skal samkjøres og planlegges slik at man oppnår bærekraftig byutvikling. I en slik prosess må man vektlegge mange hensyn, og hvordan disse hensynene veies opp mot hverandre kan bidra til å forklare hvordan Bergen kommune gjennomfører samordnet planlegging.

Teoretiske perspektiver på tilnæringer og aktørenes forståelse av planlegging, kan belyse hvordan samordnet planlegging foregår i Bergen kommune, og samtidig fremheve hvilken

kunnskap og hvilke hensyn som legges til grunn i planleggingen. Instrumentell planlegging knytter seg til rasjonelle valg og vitenskapelig kunnskap, og fører med seg maktstrukturer som kan forklare planprosessen dersom aktørene har en formell tilnærming. Kommunikativ planlegging knytter seg til åpenhet og kommunikasjon, og teoretiske perspektiver på dette kan bidra til å avdekke manglende enighet og tillit mellom aktørene.

Nettverksstyring og styringsnettverk som teoretisk rammeverk vil kunne belyse hvordan man organiserer samarbeid mellom aktuelle aktører i samordnet planlegging, og slik forklare hvordan de ulike aktørene spiller inn i den samordnede planleggingen. Utgangspunktet for oppgaven er at samordnet planlegging skjer i en nettverksbasert styringsmodell der mange aktører trenger tilgang i prosessen og må samarbeide om å oppnå effektive løsninger i samfunnet, for å oppnå arealeffektive og transportreduserende løsninger for kommunen.

På tross av at samordnet planlegging er forankret i både bærekraftbegrepet, kommunikativ planlegging og nettverksbasert styring, er det likevel viktig å undersøke hvordan planleggingen faktisk foregår, og dette kan belyses gjennom teorier om makt og rasjonalitet. Forskjellen mellom instrumentell rasjonalitet og rasjonalisering kan bidra til å belyse hvorfor politiske beslutninger tas og dermed også hvordan samordnet planlegging foregår. Makt i, på og av planleggingen kan belyse hvordan samfunnet virker på planleggingen og beslutninger og samtidig si noe om effekten av planlegging. De politiske aktørene er avhengig av input fra andre aktører i beslutningsprosessene, og makt og rasjonalitet kan knyttes til hvem som har innvirkning på disse beslutningene.

4 Forskningsdesign og metode

Dette kapittelet tar for seg de metodiske valg og vurderinger som jeg har gjort gjennom studien, og studien tar utgangspunkt i kvalitative tilnæringer og casestudie som metodisk tilnærming. Grønmo (2007, p. 90) sier at et formål med casestudie kan være å «*utvikle en helhetlig forståelse av den ene enheten som studeres*». Ettersom formålet med denne studien er å forstå hvordan samordnet planlegging i Bergen kommune gjennomføres og hvordan aktørene i planprosessen påvirker dette uten noen utvidet forståelse for hvordan dette skjer andre steder, har jeg derfor tatt utgangspunkt i casestudie.

Kapittelet tar for seg utvalg av informanter og beskriver hvordan prosessen med informantene har foregått. Forskningsprosessens fremgangsmåte legger grunnlaget for den videre analysen, og vil derfor bli beskrevet i detalj her. I kontekst av at Bergen kommunen er geografisk avgrensning for oppgaven har all forskning foregått i Bergen kommune, og denne geografiske konteksten påvirket også utvalget av informanter. I slutten av kapittelet vil jeg også ta for meg kvaliteten på dataene, muligheter for å generalisere og hvordan dataene har blitt håndtert i løpet av studien.

Kapittelets mål vil være å vise hvordan jeg har jobbet med å svare på problemstillingen, og på tross av at oppgavens overordnede tema har vært klart lenge, er det gjennom oppgavens problemstilling jeg har gjort videre valg og vurderinger. Som følge av at jeg ønsket et fokus som dreide seg rundt en areal-transportproblematikk som kunne knyttes til planlegging og bærekraft, ble jeg gjort observant på nettopp *samordning* som begrep og utviklet problemstillingen videre fra det. Problemstillingen gjenspeiler min egen interesse og inntrykk av Bergen kommune og dens planlegging, og er forankret i et ønske om å studere bærekraftig utvikling og lokale løsninger på klimautfordringer. Bergen kommune som studieområde utpekte seg blant annet fordi det er en kommune i vekst med allerede eksisterende utfordringer som kan knyttes sterkt til behovet for mer samordnet planlegging som kan føre til mindre transportbehov.

4.1 Kvalitativ studie

Alle metodiske valg jeg har tatt har blitt tatt på bakgrunn av problemstillingene og med hensikt å kunne svare på dem. Ut ifra de problemstillingene som er presentert og ut fra det teoretiske grunnlaget som er presentert tidligere, valgte jeg en kvalitativ tilnærming for å belyse spørsmålene. En kvalitativ tilnærming vil i dette tilfellet kunne tilby en mye dypere forståelse enn en kvantitativ tilnærming, og det er viktig å presisere at en kvantitativ tilnærming til studien

i liten grad ville kunnet tilføre eller belyse spørsmål om hvordan og hvorfor tilstanden er som den er. I forbindelse med det teoretiske perspektivet knyttet til samordnet planlegging vil størrelser som for eksempel «godt og dårlig samarbeid» vanskelig kunne måles gjennom kvantitative analyser, men må hellers gis mål gjennom utforske og utdype forståelsen av fenomenet. Winchester og Rofe (2010) sier at

«[...] Qualitative research is concerned with elucidating human environments and human experiences within a variety of conceptual frameworks» (Winchester & Rofe, 2010).

Ettersom kvalitativ forskning kan sies å være opptatt av mennesket og dets erfaringer om verden rundt seg, og gjennom ulike metoder avdekke strukturer, prosesser og forhold som påvirker mennesket og dets erfaringer, vil en kvalitativ tilnærming i dette tilfellet være tilfredsstillende og belyse hvordan og i hvilken grad samordnet planlegging foregår, hvordan ulike aktører påvirker dette og om det vil være en bærekraftig strategi. I kvalitativ forskning finnes den en rekke ulike metoder for å oppnå resultater, og hvilken metode som egner seg best avhenger som nevnt av hva man skal undersøke. For eksempel vil spørreundersøkelse egne seg godt i tilfeller der man trenger mange og kanskje representative svar, mens i tilfeller der forskningsspørsmålet dreier seg om *hvordan* og *hvorfor* vil casestudie være en god metodologisk tilnærming. Behovet for å bruke casestudie oppstår ifølge Yin (1981) når

«[...] an empirical inquiry must examine a contemporary phenomenon in its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident» (Yin, 1981).

Casestudiet er en kvalitativ tilnærming som enten kan være beskrivende, utforskende eller forklarende, og som dermed legger et godt rammeverk for å studere samordnet planlegging i kontekst av Bergen kommune. I denne studien vil casestudiet ta utgangspunkt i både en beskrivende og forklarende tilnærming på bakgrunn av problemstillingenes fokus på å forklare hvordan samordning foregår, beskrive i hvilken grad det gjennomføres, forklare aktørenes innvirkning på samordningen, og forklare hvordan Bergen kommune kan sørge for mer samordnet planlegging og slik mer bærekraftig utvikling.

4.2 Casestudiet

På bakgrunn av casestudiets åpning for å studere enkeltfenomener/prosesser og dens tilnærming til andre metoder, samt fenomenets avgrensede natur, har jeg vurdert casestudiet som en god tilnærming for å svare på problemstillingen og gi resultater innenfor de rammene som er satt. Casestudie passer godt når en skal forske på et fenomen eller en hendelse i sin kontekst, og

Jamie Baxter (2010) beskriver også casestudiet som passende når en skal forske på en hendelse, prosess eller et spesifikt sted, og ettersom problemstillingen forsøker å undersøke hvordan prosesser (samordnet planlegging) foregår i sin kontekst (Bergen), passet denne tilnærmingen godt. Casestudie er en god tilnærming, spesielt fordi den åpner for muligheten til å gå i dybden på prosessen, og gjerne på kort tid. Det er en ideografisk tilnærming til forskning som er dybdeorientert og fokuserer på det spesifikke for å forstå et fenomen i detalj.

Ettersom forskningen min er begrenset i tid og rom, og fordi en av fordelene er at casestudien gir muligheten til å forske på få enheter – i dette tilfellet bare en enhet – tok jeg utgangspunkt samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging i Bergen som case og la videre opp til at intervjuer og informanter var sterkt tilknyttet casen. Denne tilnærmingen har også gitt meg muligheten til å få gode svar ved at jeg har kunnet benytte ulike kilder til informasjon som for eksempel intervjuer, dokumenter og observasjon. En del vil kanskje forveksle casestudie med kvalitativ forskning i seg selv, men selv om casestudie i mange tilfeller overlapper med kvalitativ forskning i sin natur, også fordi den inneholder mange av de samme metodene, er det også mulig å bruke kvantitative data i en casestudie (Baxter, 2010).

Casestudiet kan beskrives mer som en metodologi enn en metode, og bakgrunnen for dette er at en metodologi – altså en teori og hva som kan bli forsket på, hvordan den kan forskes på og til hvilken fordel – i større grad enn en metode innehar noen viktige filosofiske antakelser om forskningen som ligger til grunn for casebasert forskning. Primært handler dette om at en case eller en manifestering av et fenomen er verdifullt i seg selv uten noen form for forhold til hvordan fenomenet opptrer i andre caser som man ikke studerer (Baxter, 2010). Dette gjør at jeg kan studere samordnet planlegging i Bergen kommune, og få verdifulle resultater uten å måtte sammenlikne dem med samordning i en annen kommune eller en annen by, og nettopp denne muligheten var appellerende når jeg skulle velge metodisk tilnærming til studien og problemstillingene.

4.3 Forskningsprosessen

Forskningsprosessen og de overordnede fasene i prosjektet kan forstås ved å se på Figur 4-1 under. Gjennom observasjon av tilstanden i Bergen når det gjelder areal, bolig og transport har problemstillingene blitt utarbeidet, og med genuin interesse for området var det et ønske om å utforske den tilstanden jeg selv observerte. Nevneverdig knyttet til tidlig observasjon var at jeg observerte utbygging av boligfelter som ikke var direkte knyttet til kollektivtilbud, utvikling som knyttet seg til behov for bilen i motsetning til klima- og miljøvennlige transportformer og

utfordringer knyttet til sammenhengen mellom transportbehov og boligbygging. Dermed ble forskningsspørsmål knyttet til bolig og transportplanlegging laget og videre utforskning av teoretisk tilnærming startet.



Figur 4-1: Forskningsdesign (egenprodusert)

Ettersom det er mange teoretiske tilnærminger til planlegging som prosess og handling har denne fasen av forskningsprosessen vært svært viktig for å vite hvordan jeg videre skulle gripe fatt på intervjuene og feltarbeidet. Den teoretiske tilnærmingen til forskningen ble i stor grad brukt som et rammeverk for produksjon av intervjuguide og spørsmål, og til å finne ut hvilke aktører som kunne være viktige for oppgaven. Teoretiske perspektiver i oppgaven har vært en del av det kontinuerlige arbeidet gjennom hele prosessen helt frem til analysen, og har jevnlig blitt endret og oppdatert etter hvert som ny kunnskap har dukket opp eller vinklinger har endret seg.

Utover den teoretiske tilnærmingen til forskningen ble neste steg i forskningsprosessen å foreta en dokumentanalyse av planer i Bergen for å skaffe en oversikt over tilstanden før intervjuene. I dokumentanalysen som vi kommer nærmere inn på i neste kapittel, forsøkte jeg å undersøke ordlyden og fokus i detaljplaner for boligutbygging. Med utgangspunkt i dokumentanalysen, problemstillinger, observasjoner og teoretiske perspektiver utviklet jeg en intervjuguide, og denne ble sendt Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) for godkjenning i forhold til sensitiv informasjon. Etter at intervjuguiden var blitt godkjent av NSD foretok jeg deretter et utvalg av informanter. Selve intervjuene (som beskrives i kapittel 4.3.3) og feltarbeidet strakk seg over ca. 8 uker og innebar i all hovedsak intervjuing av de informantene som ble ansett som interessant i forhold til den samordnede bolig-, areal- og transportplanleggingen i Bergen kommune. Utover intervjuene foretok jeg også litt observasjon i av Bergen kommunes boligutbygging og forsøkte å se hvorvidt jeg oppfattet noen grad av samordnet bolig-, areal- og transportutvikling uten at noen konklusjon hadde blitt avklart i forkant. I etterkant av intervjuene ble dataene transkribert og kategorisert og dermed gjort klar for å bli analysert. I analysen jobbet jeg i stor grad med å trekke ut det som kunne forklare og svare på problemstillingen, samt å trekke linjer mellom funn fra intervjuene og det teoretiske perspektivet som er beskrevet tidligere.

4.3.1 Dokumentanalyse

Som en del av feltarbeidet har jeg jobbet mye med offentlige dokumenter og planer. Før innledende intervju var det avgjørende å forsøke å få en oversikt over i hvilken grad samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging hadde vært et fokus i Bergen kommune tidligere, og for å kunne undersøke dette foretok jeg en analyse av planer i Bergen kommune og så på vektlegging av ulike elementer og ordbruk i planene. Planene ble hentet det nettbaserte planregisteret i kommunen <http://www.bergenskart.no/braplan/>.

For å undersøke hvorvidt det hadde vært en utvikling i fokus i planene valgte jeg å se på detaljreguleringer og reguleringsplaner fra 1994 frem til i dag. Selv med avgrensning i tid ble datamaterialet alt for stort, og det var derfor også nødvendig med en avgrensning i område, så jeg begrenset dermed også geografisk og valgte kun å se på planer i Ytrebygda bydel. Ettersom målet var å undersøke i hvilken grad Bergen kommune samordnet sin planlegging og få et inntrykk av plansituasjonen i kommunen, så jeg meg nødt til å legge ned kriterier for hva jeg skulle lete etter i planene. Med utgangspunkt i disse kriteriene forsøkte jeg å undersøke hvorvidt en kunne se en endring eller utvikling i fokus i planene, og i hvilken grad man legger til rette for samordnet areal-, bolig og transport med tanke på kriteriene. Disse kriteriene var

- hvorvidt sykkelvei ble nevnt
- hvorvidt gangvei ble nevnt
- hvorvidt sykkel- og gangvei ble nevnt sammen eller separat
- om kollektivtransport eller busstopp ble nevnt
- hvilke rekkefølgekrav som fulgte med de ulike planene
- eventuell utvikling i ordlyd

Med utgangspunkt i disse kriteriene gikk jeg gjennom ca. 30 planer hentet fra planarkivet til Bergen kommune, og undersøkte hvorvidt man kunne se en utvikling eller endring i planene knyttet til sykkel, gange og kollektiv ettersom det er disse transportformene som står i fokus.

I tillegg til dokumentanalyse av reguleringsplaner og detaljreguleringer har jeg også fokusert på kommuneplanens arealdel og samfunnsdel de siste periodene for å få oversikt over hvordan det politiske bildet legger vekt på samordnet planlegging og fortetting, samt hvilken rolle klima- og bærekraftig utvikling har fått i planene. Kommuneplanens areal- og samfunnsdel er de overordnede styringsdokumentene som skal legge føring for alle andre vedtak av planer, og på bakgrunn av dette har det vært svært viktig å kartlegge fokuset på sykkel, kollektiv, gange, fortetting og andre bærekraftige prinsipper før intervjuene.

4.3.2 Informanter og utvalg

Ettersom intervjudata har vært hovedkilden i den videre analysen har det vært svært viktig å velge riktige informanter og gjøre et godt utvalg. Det finnes mange ulike tilnærminger til hvordan man kan gjøre et utvalg av informanter og ifølge Bradshaw og Stratford (2010) utvalgsprosessen en måte å velge deltakere i et studie. Ettersom dette er en kvalitativ studie vil utvalgsprosessen være svært ulik den prosessen man hadde hatt dersom det hadde vært en kvantitativ studie. Den største forskjellen i utvalget vil være om man fokuserer på *målrettet* utvalg eller *tilfeldig* utvalg (Bradshaw & Stratford, 2010). I denne oppgaven vil det være naturlig å benytte seg av målrettet utvalg ettersom det trengs relevante informanter som kan noe om fenomenet jeg undersøker. Det vil være helt uten mening å velge et tilfeldig utvalg basert på antall ettersom det betyr at informantene ikke nødvendigvis vil kunne belyse sakens natur som jo er målet med utvelgelsen av informantene.

Når det gjelder utvelgelsesprosessen var det viktig å velge informanter som jeg visste hadde en bakgrunn som gjorde det mulig for dem å gi opplyste svar. Det vil si at informantene ble valgt ut på bakgrunn av sin kunnskap om planlegging og med grunnlag i sin rolle/sitt arbeid med planlegging i kommunen. Samordnet planlegging har en grenseoverskridende natur og det har derfor vært nødvendig med ulike aktører med ulik posisjon i planprosessen og utvalget består av private, kommunale, regionale og politiske aktører. I den første fasen av utvalgsprosessen tok jeg utgangspunkt å finne kommunale planaktører som var viktig for planarbeidet i kommunen, og som jeg antok kunne belyse spørsmål knyttet til studien. De kommunale informantene har vært viktig for å belyse kommunens tilnærming til samordnet planlegging og få et overblikk over hvordan ulike avdelinger i kommunen forholder seg til samordning som handling.

I den andre fasen av utvalgsprosessen tok jeg utgangspunkt i planene for Ytrebygda som også ble brukt i dokumentanalysen og kontaktet de private planaktørene som hadde bidratt til detaljreguleringer der. De private informantene jeg valgte ut var på ulike måter tilknyttet planarbeidet i kommunen og er viktig, spesielt ettersom mye av planleggingsvirksomheten i dag er flyttet fra det offentlige til private. Denne overgangen kan ha noe å si for hvor vidt Bergen kommune samordner sin planlegging, og kan belyse hvordan forholdet mellom kommunale og ikke-kommunale aktører utspiller seg og påvirker graden av bærekraftig fokus.

I den siste fasen av utvalgsprosessen valgte jeg informanter på regionalt og politisk nivå som på lik linje med de andre informantene kunne belyse de problemstillingene jeg hadde. I utvalget

av de politiske aktørene forsøkte jeg også å få informanter fra ulike partier for å i størst mulig grad få et nyansert bilde. De regionale aktørene ble valgt ut på bakgrunn av sitt regionale planarbeid som i teorien skal legge føringer for Bergen kommunes planarbeid og samordning og på bakgrunn av hvilket felt de arbeider med og fordi de kan knyttes til samordnet planlegging på regionalt nivå. De politiske informantene ble valgt fordi de er beslutningstakerne i kommunen og legger føringer for hvordan byen skal utvikles og er dermed svært viktige aktører når jeg skal se på hvordan og i hvilken grad samordnet planlegging skjer i Bergen kommune. Politikerne sitter i utgangspunktet med mye myndighet så det var svært relevant å intervju disse.

I vurderingen av antall informanter var det ikke stort å tenke over, og heller enn å bekymre meg for representativitet og antall var det viktigere å velge riktige informanter som kunne reflektere og gi et godt bilde av den faktiske situasjonen i Bergen kommune. Som diskutert i kapittel 4.2 handler casestudien mer om dybde enn bredde, og det er ikke behov for en kvantifisering av dataene som ble samlet inn i denne studien.

Da jeg skulle avtale intervjuene og bekrefte informantene oppstod det en uventet situasjon som jeg burde ha tenkt over tidligere. Det var nemlig slik at i perioden da intervjuene skulle finne sted, hadde det også nettopp vært kommune- og fylkesvalg, og ettersom valget førte til endret sammensetning i byråd og fylkesting viste det seg å bli vanskelig å få kontakt med enkelte av de politiske informantene som ville vært interessant å intervju. På grunn av den nye sammensetningen ble det vanskelig å nå de som hadde jobbet med temaet, da de gjerne var på vei ut av politikken eller hadde endrede arbeidsoppgaver, så dette gjør at enkelte av de ønskede informantene ikke var mulig å nå. Denne faktoren kan gjøre at man mangler noe perspektiv fra de politiske aktørene, men jeg føler at disse informantene har blitt erstattet med andre informanter som har gitt gode intervjuer og at det på den måten ikke har hatt så stor betydning likevel.

Alle informantene er anonymisert av hensyn til dem selv og slik at de har kunnet være så åpne og ærlige om ting som de ønsker. Dette har vært viktig for å avdekke ulike forhold mellom de ulike informantene og for å kunne skaffe et bilde av aktørenes rolle i den samordnede planleggingen og hvordan de ulike aktørene påvirker dette. For ordens skyld og for at det skal være så anonymt som mulig vil informantene bli referert til videre i oppgaven med nummer (se vedlegg 1).

I etterkant av intervjuene og prosesseringen av dataene ble det klart at selv om et høyere antall informanter ikke nødvendigvis hadde bedret kvaliteten på dataene som ble samlet inn, så kunne også andre informanter tilført mer informasjon om prosessene. Spesielt kom det frem at aktører knyttet til veiutbygging og kollektivtilbud i kommunen kunne ha gitt innblikk i den samordnede planleggingen og samarbeidet mellom de ulike aktørene, men på det tidspunktet dette ble oppdaget var jeg allerede kommet såpass langt i arbeidet at det ble vanskelig å gjennomføre ekstra intervjuer. Det er ikke slik at prosjektet mangler informasjon, men heller slik at intervjuer med offentlige aktører på samferdselssiden kunne ha belyst forholdet mellom aktørene fra sitt ståsted og slik belyst deler av problemstillingen. Det skal likevel nevnes at ettersom hovedfokus er på samordnet planlegging ble aktørene valgt ut på bakgrunn i sin tilknytning til areal- og boligplanlegging i hovedsak, og på bakgrunn av sin oversikt over både bolig, areal og transportplanlegging. De informantene som har blitt intervjuet har kunnet gi innsikt i de aspektene som er dekket i problemstillingen, og arbeidet med å intervju flere aktører hadde blitt for omfattende på det tidspunktet dette ble relevant.

4.3.3 Intervju

Som en del av metoden og forskningsprosessen har intervjuet vært en primærkilde i datainnsamlingen, og uten intervjuet hadde det vært svært vanskelig å undersøke de forhold som eksisterer i Bergen kommunes planlegging. Ifølge Dunn (2010) kan et intervju beskrives som en metode der en samler inn informasjon på bakgrunn av en muntlig utveksling av informasjon, og ofte refereres intervju til et møte mellom intervjuer og intervjuobjekt ansikt til ansikt. Likevel kan man også med dagens teknologi gjennomføre intervjuer via databaserte kommunikasjon, som for eksempel mail. Jeg intervjuet 13 personer i Bergen kommune i perioden 24. september til 12. november 2015. Alle intervjuene varte i ca. en time og ble tatt opp på opptak, med unntak fra ett intervju som foregikk via mail.

Alle intervjuene tok utgangspunkt i en intervjuguide, og Dunn (2010) beskriver en intervjuguide som en liste over generelle temaer som du vil ha dekket i intervjuet som ofte er assosiert med den semi-strukturerte intervjuformen. Intervjuguiden er i denne oppgaven utarbeidet med utgangspunkt i forskningsspørsmål, teoretisk tilnærming og dokumentanalysen, og intervjuene var semi-strukturerte. Semi-strukturerte intervjuer har noen grad av forhåndsbestemt orden men er likevel åpne og fleksible i forhold til måten ulike tema blir adressert av informanten (Dunn, 2010). Intervjuguiden inneholdt temaer og spørsmål som jeg vurderte som relevante for å kunne analysere samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging i Bergen kommune, og dermed svare på den overordnede problemstillingen.

De fleste intervjuene hadde god flyt og bar preg av at informantene forstod hva jeg spurte om og hadde nok kjennskap til temaet slik at det ble gode og utfyllende svar. Det var stort sett slik at informanten tok initiativ og pratet mye selv uten at det var nødvendig for meg å «tvinge» frem noe. I de få tilfellene der flyten i samtalen ikke var så god og jeg ikke fikk svar på alle spørsmål, forsøkte jeg å omformulere og følge opp med andre spørsmål, men ikke nødvendigvis med hell. I noen få tilfeller var det altså vanskelig å få informanten til å svare, og om det var fordi informanten ikke forstod eller ikke ønsket å svare er vanskelig å si. Underveis i intervjuene var det hele tiden åpent for at informantene kunne bringe inn andre temaer som de følte var viktig i forhold til samtalen, og jeg mener denne formen for intervjuing har ført til at datainnsamlingen har blitt svært god.

Nesten alle intervjuene ble gjort hos informantene på deres arbeidsplass noe som fra mitt ståsted har fungert veldig greit. Det virker som informantene også var fornøyd med å slippe å forlate arbeidsplassen og har følt seg tilpass i situasjonen. I enkelte intervjusituasjoner kan dette ha ført til at rollefordelingen mellom meg som intervjuer og informanten har blitt litt snudd på hode ved at informanten har tatt litt styringen, men stort sett har jeg «gjenvunnet» kontrollen ved å oppføre meg litt mer formelt slik at følelsen av at jeg er student og ung ikke har gjort at informantene ikke har tatt meg seriøst. Alle intervjuene ble tatt opp, foruten intervjuet på mail, med samtykke fra informantene selv. Dette har vært svært viktig, da dette tillot meg å fokusere helt og holdent på hva informantene formidlet underveis, og ga meg også muligheten til å i større grad delta i en samtale heller enn å bare notere svarene.

Et siste poeng som har vært viktig i forbindelse med intervjusituasjonen er problemstillingen rundt anonymisering og håndtering av personopplysninger. Alle informantene fikk tilsendt et formelt dokument (se vedlegg 1) i forkant av intervjuene der det ble presisert hva oppgaven dreier seg om, hva informantenes deltakelse innebar og hva som kom til å skje med opplysninger om informanten, og at informanten kom til å forbli anonym.

4.3.4 Dataproduksjon og analyse

Dataene fra dokumentanalysen ble organisert og etter å ha satt dataene i sammenheng med gjennomgang av offentlige dokumenter og kommuneplaner, la dette, samt teori og observasjon, grunnlaget for arbeidet med intervjuguidene som har blitt beskrevet tidligere. I etterkant av hvert intervju var det først å fremst viktig å anonymisere informantene, så jeg tildelte hver informant en kode, og kodene har blitt vist i kapittel 4.3.2. Når alle informantene hadde fått tildelt en kode, satt jeg i gang med å transkribere intervjuene, og dette arbeidet gjorde jeg

forløpende slik at all informasjon og inntrykk fra informantene var friskt i minne og ingenting kunne misforstås, ettersom intervjuene ble tatt opp på lydopptak. En slik fortløpende transkribering gjorde også at jeg kunne videreutvikle eller endre på spørsmål før neste intervju, og eventuelt spørre neste informant på en annen måte eller med andre spørsmål for å sørge for at jeg fikk svar på alle temaene som jeg hadde satt opp. Det å transkribere kontinuerlig gjorde også at dataene fra intervjuene ble lettere å kategorisere og analysere ettersom jeg jobbet jevnt med dataene og dermed hele tiden hadde de friskt i minne.

Datamaterialet som jeg satt igjen med etter intervjuene og transkriberingen har jeg tatt med meg videre i analysen som vi skal komme innpå i neste kapittel. Etter kategorisering av dataene og en systematisk inndeling kunne jeg på en god måte analysere og jobbe med dataene på en måte som også gjorde det mulig å sammenlikne svar og gi en god oversikt over tilstanden i planleggingen.

4.4 Validitet og reliabilitet

Den kvalitative forskningens natur åpner for tolkning av data, og nettopp derfor er det også viktig å tenke over hvordan man kan sørge for validitet og gyldighet i oppgaven, samt at dataene er av kvalitet og til å stole på. Validitet handler i stor grad om hvorvidt studiens svarer på forskningsspørsmålet og om innsamlet datamateriale kan svare på problemstillingene (Grønmo, 2007). For å sikre gyldighet og være sikker på at jeg svarer på de problemstillingene jeg har presentert, har jeg intervjuet flere ulike informanter for å sørge for et bredt antall kilder. Jeg har også foretatt en dokumentanalyse og jobbet mye med kommunale dokumenter for ha et utgangspunkt for hva jeg kunne forvente. Fordelen med bruk av flere kilder er at dataene som samles inn kan testes opp mot flere informanter og kilder og dermed kalles mer gyldige. Ved å velge informanter fra ulike deler av prosessene og sørge for at de ulike aktører i prosessen har fått delta i forskningen, samt en bruk av ulike dokumenter i bunn av dette, gjør at validiteten i denne oppgaven er relativt sterk.

Et annet poeng som er viktig når man snakker om validitet og reliabilitet er hvorvidt en annen kan utføre samme forskning og ende opp med samme resultat. Reliabilitet handler om å redusere mangler og feil ved en studie og, samt gjøre det mulig for andre forskere å utføre samme undersøkelser og samle inn liknende data (Grønmo, 2007). For å kunne gjøre dette på best mulig måte har jeg derfor beskrevet forskningsprosessen over, redegjort for de ulike valgene jeg har tatt underveis og belyst de ulike trinnene i forskningsprosessen.

Det som er verdt å merke seg er at planlegging er en dynamisk handling som hele tiden endrer seg, og det er derfor ikke garantert at forskning av samme spørsmål med samme fremgangsmåte vil gi samme resultat. Det er også viktig å påpeke at planlegging kan være påvirket av politisk sammensetning i kommunen, og ettersom denne sammensetningen kan endre seg hvert fjerde år er dette også en faktor som kan påvirke resultatet. Nettopp denne utfordringen støtte jeg, da jeg skulle skaffe informanter hadde det nettopp vært et politisk skifte, og en del relevante informanter var ikke lenger tilgjengelig. Et siste poeng som er viktig å trekke inn når det gjelder reliabilitet er at det er mennesker man snakker med, og det er muntlige forklaringer som er åpen for tolkning. Tolkning og analyse av data kan være ulik i denne studien og andre. Likevel skal det i stor grad være mulig å reprodusere studien ved å følge prosessen som er beskrevet i kapitlene over og ende opp med likende resultater som det kommer frem i denne studien.

4.5 Generalisering

En viktig diskusjon som utpeker seg i tilknytning til bruk av casestudie er hvorvidt en case kan generaliseres og overføres til andre caser. Enkelte mener at det ikke er mulig å generalisere på bakgrunn av en casestudie, mens andre ikke ser på generalisering som poenget, men heller at casestudie skal være en tilnærming for å fange unike fenomener eller enkelthendelser, og heller at analysen av casen er det interessante i seg selv. Dette kan sies å være ett av utgangspunktene for hvorfor casestudien er en god tilnærming i dette tilfellet, for helt uavhengig av hvorvidt casestudien er generaliserbar eller ikke, så vil resultatet av studien være interessant i seg selv, da det kan peke på faktorer som kan bidra til en mer bærekraftig byutvikling.

Grunnen til at mange vil være negative når man snakker om generalisering er fordi de ser på generalisering som graden av overførbarhet til andre fenomen basert på antall enheter forsket på, men dette er ikke den eneste måten å snakke om generalisering på. En annen måte å snakke om generalisering er hvorvidt de funnene man har gjort i en casestudie er troverdige. Til forskjell fra for eksempel kvantitativ forskning der statistisk generalisering er mer aktuelt, er det i kvalitativ forskning mer aktuelt å snakke om analytisk generalisering. Forskjellen mellom disse to er at der statistisk generalisering handler om store utvalg, er analytisk generalisering mer opptatt av å velge riktige caser og skape nyttig teori som ikke er for abstrakt eller spesifikk (Flyvbjerg, 2006). Analytisk generalisering vil være aktuelt dersom en ønsker å generalisere denne casen, i og med at analytisk generalisering kan brukes til å teste teori og styrke teori. Flyvbjerg (2006) argumenterer for at det er en misforståelse dersom en tror at en ikke kan generalisere på bakgrunn av en enkelt case, og forklarer heller generalisering av casestudien som

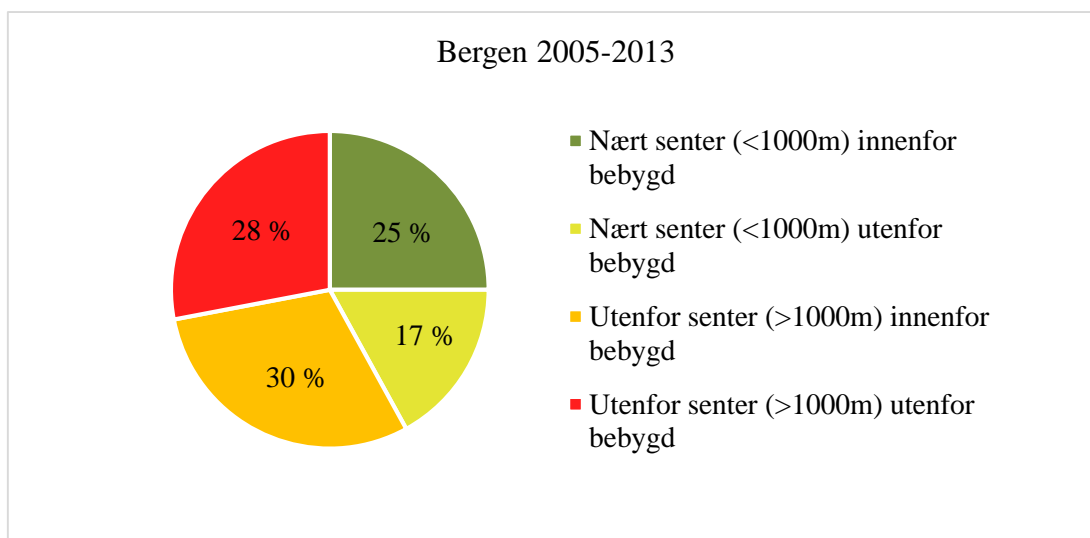
«One can often generalize on the basis of a single case, and the case study may be central to scientific development via generalization as supplement or alternative to other methods. But formal generalization is overvalued as a source of scientific development, whereas “the force of example” is underestimated” (Flyvbjerg, 2006, p. 228).

Så på tross av ulike tilnærminger til generalisering og overførbarhet, samt ulike holdninger til om casestudien kun har en sample, så kan en godt konstruert casestudie brukes til å produsere robuste, troverdige teoretiske forklaringer, og disse forklaringene er eller kan være generaliserbare eller overførbare på en analytisk måte (Baxter, 2010). Samtidig er det viktig å gjenta at casestudien ikke nødvendigvis må generaliseres for å ha en verdi, men tvert imot det motsatte. En rent deskriptiv, fenomenologisk casestudie uten forsøk på å generalisere kan være av stor verdi og bidra til vitenskapelig innovasjon (Flyvbjerg, 2006). Det er casestudien i seg selv som avgjør hvorvidt en kan generalisere den eller ei. Avhengig av hvordan og hvorfor en har valgt akkurat den casestudien kan den enten generaliseres eller overføres til andre. For eksempel gjennom å velge en case basert på at den er lik andre caser kan en overføre funnene så lenge en anerkjenner likheter og forskjeller. Så hvorvidt denne casen kan overføres eller generaliseres avhenger av hvorvidt det finnes andre liknende caser eller hvorvidt dataene er til å stole på.

5 Analyse av gjennomføring av samordnet planlegging i Bergen

[...] mål om at 80 % av ny boligbygging i kommunen skal skje innenfor byggesonen[...] og en vesentlig del av dette skal styres mot senterområdene, (Bergen kommune, 2015).

I de overordnede planene har Bergen kommune et tydelig fokus på arealeffektiv og trafikkreduserende tiltak, og dette er tydelig definert gjennom en målsetning om 80 prosent fortetting innenfor bebygd område og nært senterområdene. I kommuneplanens samfunnsdel har kommunen konkretisert behovet for å samordne offentlige funksjoner, samt lagt vekt på at transportsystemene og arealutviklingen skal foregå med sikte på nullvekst i personbiltrafikken. Kommunens overordnede planer om byutvikling knytter seg sterkt opp til de statlige retningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, men likevel gjennomføres ikke dette i praksis.



Figur 5-1: Lokalisering av ny utbygging 2005-2013 i Bergen, kategorisert som nært senter/utenfor senter og innenfor/utenfor bebygd (Hordaland Fylkeskommune, 2014).

Hordaland Fylkeskommune har kartlagt ny utbygging i Bergen kommune med fokus på fortetting, og dersom vi ser på deres oversikt er Bergen kommune langt fra å nå målsetningene sine. Fylkeskommunen har delt ny utbygging inn i fire kategorier, og tar utgangspunkt i hvorvidt utbyggingen er innenfor/utenfor bebygd område, og mer eller mindre enn 1000 meter fra senterområde. I figur 5-1 over ser vi en oversikt over lokalisering av ny utbygging i Bergen kommune i perioden 2005-2013, og med utgangspunkt i kommunens egen formulering om at fortetting skal skje innenfor byggesone og skal styres mot senterområdene, kvalifiserer kun 25 prosent av ny utbygging som en slik fortetting.

I dette kapittelet vil jeg ta for meg aktørenes forståelse av samordnet planlegging, og analysere informantenes tilnærming til planlegging. Hvorvidt samordning ansees som noe positivt eller negativt blant aktørene kan være avgjørende for hvordan samordningen blir gjennomført, og selv om fortetting ansees som aktivitet som de fleste aktører har utbytte av, kan en negativ holdning til samordnet planlegging føre til at fortettingen ikke skjer etter planene. Kapittelet tar også for seg hvordan aktørenes holdninger er til ulike verktøy for å samordne planleggingen, og spesielt trekkes utbyggingsavtaler og rekkefølgekrav frem som viktige virkemidler. Formålet med kapittelet er å analysere data som kan svare på den første problemstillingen «*Hvordan gjennomføres samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging i Bergen kommune*», og kapittelet tar derfor også for seg resultatene fra dokumentanalysen og hvordan samordnet planlegging har blitt gjennomført de siste årene, ettersom fokus på samordnet planlegging før og nå kan bidra til å belyse utfordringer i kommunen.

5.1 Tilnærminger til samordnet planlegging

Aktørenes problemforståelse og tilnærming til samordnet planlegging spiller inn på hvordan gjennomføringen skjer i Bergen kommune. Manglende samsvar mellom målsetning og gjennomføring slik som det har blitt illustrert innledningsvis, kan blant annet forklares ved å se på aktørenes forståelse av fortetting og tilnærming til samordnet planlegging. Dersom aktørene har en noe ulik tilnærming til samordning og planlegging kan det være grunn til å tro at det er uoverensstemmelser blant aktørene, noe som i bunn kan bety at aktørene har en ulik tilnærming til planlegging som sådan. Aktørene kan på bakgrunn av sin tilnærming til samordnet planlegging arbeide mot ulike målsetninger. Dette kan gjøre samordning utfordrende, spesielt siden det ligger i samordnet planleggings natur at aktører må samarbeide på tvers av sine roller for å kunne oppnå resultat.

Samordnet planlegging trekkes frem som fortetting og redusert transportbehov hos de aller fleste informantene, og knytter seg sterkt til bærekraftig byutvikling slik som det er beskrevet i kapittel 2.1. Likevel er ikke forståelsen av begrepet entydig, og samordning vektlegges hovedsakelig på to måter – samordnet planlegging som overordnet mål for samfunnsutvikling og samordnet planlegging som faktisk strategi for gjennomføring av samfunnsutvikling. Blant annet trekker en informant frem at samordning er en mer idealistisk tilnærming som man skulle ønske at man kunne gjennomføre og sier at «[...] ideelt sett burde man samordnet alt,» (Regional informant 3). I dette legger informanten en forståelse for at samordnet planlegging er viktig, og peker på at man må samordne mange oppgaver i planleggingen, men peker likevel på at dette er noe man burde gjøre, ikke nødvendigvis noe man gjør. En annen informant peker

på at samordnet planlegging minner mer om en tilnærming til planlegging og en måte å tenke rundt planlegging som oppgave, og sier at «[...] samordnet planlegging handler om å ha et helhetlig perspektiv i planleggingen,» (Kommunal informant 3). Videre peker informanten på at samordnet planlegging handler om å opprettholde et perspektiv på byutvikling der målet er å skape en by som er god for mennesker og klima, men sier lite om hvordan man kan gjennomføre dette. Det ble trukket frem at samordnet planlegging ikke bare handler om hvilke oppgaver som skal sees i sammenheng, men også hvordan samarbeid og arbeidsdelingen mellom nivåer og aktører er viktig, og sier at «[...] man trenger en sterkere regional samordning der man jobber mot det samme målet [...]» (Regional informant 3). Informanten fremhever dette behovet i tilknytning til Bergens utfordringer med pendlere fra omegnskommuner, og peker på at et større samarbeid om boligbygging og transport på tvers av kommunene og fylkeskommunen kunne vært positivt for utviklingen.

Andre aktører har en mer konkret tilnærming til hva samordnet planlegging er og knytter tydelig samordnet planlegging til noe som kan gjennomføres, heller enn en målsetning. Her trekker informantene klare linjer mellom fortetting og kollektivtrafikk, og peker på hvilke oppgaver som må sees i sammenheng og hvordan man kan planlegge disse oppgavene sammen for å sørge for en klimavennlig og bærekraftig utvikling. Blant annet peker en kommunal informant på at

«[...] vi jobber mye med areal- og transportplanlegging, og for oss er dette to sider av samme sak og vi jobber veldig integrert med det, [...] fortetningsbegrepet knytter seg til knutepunktene, og så har vi brukt boligfortetting og transformasjon i næringsområdene [...] og fokuserer på arbeidsplasser og boliger i de samme områdene,» (Kommunal informant 1).

Informanten peker på at areal- og transportplanlegging er integrerte oppgaver som må sees i sammenheng, og viser videre til en tydelig formening om hva samordnet planlegging innebærer. Fortetting, arbeidsplasser, boliger og kollektivknutepunkt blir trukket frem som viktige elementer som må samordnes, og informanten sier at samordnet planlegging dreier seg om å sørge for at boligbygging skjer i tilknytning til bussforbindelse, og at man må lokalisere arbeidsplasser i nærheten av boligutbygginger. Flere av de kommunale informantene viser en nokså lik forståelse av hva samordnet planlegging er og hvordan man skal gjennomføre det, og en annen kommunal informant peker på at samordnet planlegging skal «[...] redusere reisebehovet for hverdagsreiser og gjøre sykkel og gange mer konkurranseeffektivt mot privatbil,» (Kommunal informant 4). Her trekkes gange og sykkel som fremkomstmiddel frem som alternativer til bilen. Dersom man tar utgangspunkt i de statlige retningslinjene for

samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging og klimaforliket, samsvarer et slik fokus med det overordnede målet om at all vekst i persontransport skal tas med sykkel, gange og kollektiv. Informanten peker vider på at sykkelstien har fått en viktigere prioritering i kommunen gjennom blant annet holdningsskapende arbeid, fokus i Bergensprogrammet, og at sykkelsti blir vektlagt i rekkefølgekrav som vi kommer nærmere inn på senere.

Alle de politiske aktørene hadde også en generell god forståelse av samordnet planlegging, men vektla ulike elementer i samordningen. Diskusjonen mellom de politiske aktørene om hvilke elementer som er viktig i samordnet planlegging er forankret i at det ikke har vært noen felles avklaring av begrepet og en av de politiske informantene forklarte at «[...] det har ikke vært diskutert hva samordnet planlegging er, men det ligger som en overordnet strategi,» (Politisk informant 3). Likevel beskrev de politiske aktørene samordning på liknende måte og en politisk informant beskrev blant annet samordning slik:

«[...] det handler først og fremst om at det skal minske transportbehovet, og at vi skal bygge byen på en slik måte at flest mulig skal kunne bruke sykkel, kollektiv eller gå, [...] og da må vi bygge flere boliger langs kollektivaksene og bygge slik at innbyggerne ikke bruker så mye areal,» (Politisk informant 1).

Informanten legger vekt på sammenhengen mellom transport og areal, og at dersom man skulle redusere transportbehov, måtte boliger bygges i tilknytning til kollektivtilbud. En annen politisk aktør var enda mer konkret i sin besvarelse, og trakk frem rekkefølgekrav som et bidrag til samordnet planlegging. «Samordnet planlegging skal ligge til grunn, og det skal tilrettelegges for kollektiv, tas hensyn til ras/støy, og vi kan bruke rekkefølgekrav til alt dette,» (Politisk informant 3). Informanten nevnte også behovet for skole, og pekte på at man kunne bruke rekkefølgekrav som et aktivt verktøy for å sørge for at de ulike elementene ble trukket inn i samme plan og at man dermed samordnet planleggingen. Den siste politiske informanten vektla mange elementer i samordnet planlegging, og sa blant annet

«Man tenker på bolig, barnehage, dagligvare, busstopp, gang- og sykkel sammen, og planlegger det sammen og i nærheten av hverandre. Man må i dialog med skyss, kommunen, utbygger, fylkeskommunen og Statens veivesen om hva man trenger i området,» (Politisk informant 2).

Selv om informanten trakk frem disse elementene som viktige i en samordningsprosess, var informanten likevel tydelig på at det måtte være begrensninger for hva man kunne pålegge private aktører gjennom rekkefølgekrav. Informanten pekte på at man måtte begrense belastningen på de private aktørene, og trakk frem at enkelte oppgaver måtte det offentlige sørge for i egen regi og ikke forvente at private aktører skulle stå for.

5.1.1 Rekkefølgekrav

På tross av ulike forståelser av samordning, ble likevel strategier som rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler trukket frem som svar på hvordan kommunen rent praktisk gjennomførte samordnet planlegging. En av de kommunale aktørene sa at både «[...] rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler er en fordel for samfunnsutviklingen og kommunens styringsevne» (Kommunal informant 2), mens enkelte private aktører pekte på at bruken av slike krav i samordningen ofte var «[...] økonomisk belastende og tidkrevende,» (Privat informant 1). Rekkefølgekrav er de krav som kommunen tillegger en privat utbygger i forbindelse med for eksempel boligbygging, og dreier seg om hvilke tiltak som skal være etablert i planområdet før utbygging kan finne sted. Rekkefølgebestemmelser er nedfelt i plan og bygningsloven § 12-7 nr.10 og der heter det at:

«I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold: [...] krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, helse- og sosialtjenester, barnehager, friområder, skoler m.v. er tilstrekkelig etablert» (Plan og bygningsloven, 2008).

Knyttet til samordnet planlegging kan disse rekkefølgekravene brukes som et virkemiddel for å sørge for at områder som bygges ut innehar de kvalitetene som gjør hverdagsreiser mindre attraktivt fordi området er samordnet. I dette ligger en forståelse av at for eksempel barnehager eller skoler ligger i nærheten av store nye boligfelt slik at behovet for å bruke bil blir redusert, og en av de politiske informantene sier at «[...] størrelse på bolig, ras og støy, veier, skoler og barnehager, kan bestemmes gjennom rekkefølgekrav [...],» (Politisk informant 3). Andre informanter peker på at rekkefølgekrav kan brukes for å sørge for sykkel- og gangvei eller andre strukturelle fasiliteter, og at det er et effektivt. Rekkefølgekrav har tradisjonelt vært brukt som virkemiddel for å sørge for infrastruktur som vei, vann og avløp, men i intervjuene viste offentlige aktører et ønske om å benytte rekkefølgekrav til fasiliteter som kunne føre til en mer bærekraftig byutvikling.

«[...] Vi jobber med å få inn kollektivtilbud i rekkefølgekravene, at en ikke får bygge ut et nytt område uten at det er et godt kollektivtilbud på plass, og slik at vi legger til rette for gode vaner. Vi legger også til rette for sykkelvei i rekkefølgekravene,» (Politisk informant 1).

På tross av at verken private aktører eller kommunale aktører kan påvirke busstilbudet direkte, pekes det likevel på at kollektivtilbud kunne vært innlemmet i slike krav. Informanten peker på at ved å bruke rekkefølgekrav og kreve at det må være gode bussforbindelser med hyppige

avganger før man bygger ut, vil man kunne presse utbyggere til å kun bygge i områder med god bussforbindelse. Dette kan sørge for at innbyggerne som skal bo i de nye områdene ikke legger seg til bilavhengige reisevaner, og slik også kan sørge for en mer bærekraftig og mindre bilavhengig utvikling i Bergen kommune. Dette er det likevel ikke politisk enighet om, og en annen politisk informant peker blant annet på at

«[...] eksempler på elementer i rekkefølgekrav kan være parkering, høyde på bygninger, ladepunkter for elbil, barnehage og skole, men jeg mener vi ikke kan pålegge utbygger å lage busstopp, det må være en offentlig oppgave [...]» (Politisk informant 2).

Det kan ifølge informanten fremstå som urettferdig eller belastende for private aktører som må bære hovedtyngden av kostnadene ved en slik modell, og at busstopp og krav rundt kollektivtrafikk derfor ikke bør tillegges private aktører gjennom rekkefølgekrav. Det at kommunen styrer utviklingen gjennom krav, lover og regler, knytter seg sterkt til en hierarkisk styringsmodell (jf. kapittel 2.3), og i en slik modell har de private aktørene liten påvirkning, men bærer likevel den økonomiske byrden av kravene. En privat informant påpeker blant annet at

«[...] det blir ofte pålagt så mange og kostbare rekkefølgekrav som veier og fortau, at for at utbygger skal ha økonomi til å kunne gjennomføre alle kravene prøver de å presse mest mulig inn i det området de skal bygge ut,» (Privat informant 1).

Informanten trekker videre frem at rekkefølgekravene ikke alltid er verken rettferdig eller gjennomtenkt, og peker blant annet på at utbyggere må bekoste gang- og sykkelvei i områder der det ikke vil ha noen effekt på transportbehovet i det hele tatt. En annen privat aktør bekrefter også dette perspektivet og påstår blant annet at «[...] kommunen forsøker ofte å tøye strikken å hente ut mer enn det som realistisk,» (Privat informant 3). Ved bruk av rekkefølgekrav som virkemiddel for å sørge for samordnet planlegging kan det virke som de private aktørene anser samordnet planlegging mer som en byrde og en ulempe enn en strategi for å sørge for bærekraftig og helhetlig utvikling. Spesielt kan det virke belastende når det er mange aktører som skal delta i utviklingen, men man ikke blir enige om hvem som skal belastes økonomisk for de ulike fasilitetene.

Kommunen bruker rekkefølgekrav for å samordne to av de tre elementene som er nevnt – areal og bolig. Selv om samordning av boliger og barnehager/skole kan ha en positiv effekt og redusere transportbehovet i kommunen, er det likevel et mangelfullt virkemiddel fordi de ikke evner å ta høyde for det generelle transportbehovet som knytter seg til for eksempel arbeidsreiser da man ikke har innlemmet kollektivtrafikk i kravene.

5.1.2 Utbyggingsavtaler som virkemiddel

Utbyggingsavtaler er et annet virkemiddel som blir trukket frem som verktøy for å sørge for samordnet planlegging, og i intervjuene ble utbyggingsavtaler karakterisert som en avtale mellom offentlige og private aktører om finansiering og planlegging. I Bergen kommune har man opprettet Etat for Utbyggingsavtaler som skal håndtere disse avtalene, da man på 90-tallet så behovet for å involvere seg i gjennomføringen av planene på en ny måte etter at kommunens rolle hadde endret seg fra være utvikler til tilrettelegger. En kommunal informant forklarte utbyggingsavtaler slik.

«I dag er det utbygging i områder med mange grunneiere, og da blir det ofte spørsmål om hvem som eier grunnen der offentlige fasiliteter skal plasseres, hvem som skal finansiere ulike strukturer, hvilke myndigheter som har ansvar for hva osv. [...] Private aktører har ikke tid til å vente på kommunal finansiering som kanskje aldri kommer, og da må de være med å finansiere selv,» (Kommunal informant 2).

Informanten fortalte videre at utbyggingsavtaler er et godt eksempel på hvordan kommunen har tatt på seg en annen rolle i utviklingen av byen, og i større grad opererer som en forhandler enn en markedsaktør. Utbyggingsavtaler handler ofte om å koordinere areal og infrastruktur med finansiering og ansvar, og brukes som en god måte å sørge for en sammenheng mellom planer og gjennomføring. Gjennom denne etaten sørger kommunen for å være aktivt med i prosessen etter at planen er vedtatt, og tar dermed en aktiv rolle i å sørge for en god gjennomføring, på tross av at kommunen selv mangler ressurser og virkemidler for gjennomføring. Men en aktør trekker frem at byutvikling gjennom rekkefølgekrav ikke er en god strategi, og sier at «[...] kommunen er en svak aktør når de styrer gjennom utbyggingsavtaler,» (Privat informant 3).

Informanten mener her at kommunens manglende evne til å ha tydelige planer og styringssignaler gjør at det er behov for utbyggingsavtaler og rekkefølgekrav, og peker videre på at dersom kommunen hadde vært en tydeligere aktør i utgangspunktet, hadde ikke behovet for slike avtaler vært nødvendig i like stor grad. På den annen side anser de fleste andre informantene utbyggingsavtaler som et positivt verktøy og en god måte å bidra til større grad av samordnet planlegging. En av ulempene som derimot trekkes frem er at utbyggingsavtaler kan være veldig firkantet og ikke evner å tilpasse seg endrede behov eller ta utbytte av erfaringer underveis fordi «[...] avtalene er bundet av reguleringsplanenes bestemmelser, [...] enkelte av disse utbyggingsavtalene bruker mange år på å bli ferdig,» (Informant 2).

Informanten peker på at avtalene gjerne tar lang tid, ofte fordi det er såpass vanskelig å skape enighet mellom alle aktørene at man havner i retten før fordelingen av økonomiske byrder mellom aktørene er avklart. Likevel trekker informanten frem utbyggingsavtaler som et godt

virkemiddel for kommunen, og legger vekt på at man uten disse avtalene som verktøy hadde hatt enda mindre samordnet planlegging og sammenheng mellom utbygging av infrastruktur og boligbygging.

5.2 Forståelse av fortetting og transportreduserende planlegging

Aktørenes forståelse av fortetting påvirkninger for både fortetningsgraden og gjennomføringen av samordningen, spesielt ettersom de fleste aktørene trakk tydelige sammenlikninger mellom samordning og fortetting. Med utgangspunkt i at fortetningsgraden belyser gjennomføringen samordning, ble informantene spurt om hvilke kriterier de anså som viktige og hvordan de forstod fortetningsbegrepet. De fleste aktørene fremhever viktigheten av at ny utbygging må skje i bebygde områder og i tilknytning til kollektivnettet, en av de kommunale informantene sier at fortetting er «[...] boligbygging langs stamlinjene i kollektivnettet, bydelssentre som knutepunkt og spesielt fortetting langs bybanen [...]» (Kommunal informant 1), en regional informant forklarer fortetting som «[...] å bygge boliger langs kollektivknutepunkt slik at en reduserer transportbehov» (Regional informant 3), og liknende forståelse trekkes også frem av en privat informant «[...] fortetting er høyere utnyttelse eller transformasjon av et område» (Privat informant 3).

På tross av lik forståelse var det likevel en viss uklarhet i om all utbygging innenfor byggesonen kunne karakteriseres som fortetting med effekt, og hvor nært kollektivtransport utbygging kunne skje uten at dette forringet effekten av fortettingen. De fleste informantene brukte begreper som *langs* eller *i gangavstand* til kollektivtrafikk, og på spørsmål om hva dette betydde var svarene alt fra 200-700 meter. Noen informanter mente at maksimal avstand var avhengig av om det var flat mark eller mye bakker, men det var ikke en felles enighet om dette. En av de regionale informantene sier videre at det har vært en utvikling i hvordan man tenker på fortetting og samordnet planlegging, og sier

«[...] før handlet det bare om å utnytte arealer godt nok slik at vi slipper å bruke landbruk-, natur- og friluftsområder, mens i dag handler fortetting kun om å bygge rundt kollektiv. [...] i dag sier vi at hvis det ikke er fortetting langs en kollektivlinje, så er det ikke fortetting, men vi må kunne se mer differensiert på det,» (Regional informant 2).

Informanten sier at man ikke har kommet langt nok i tankegangen rundt fortetting og hvordan man skal gjøre det, men at fortetting langs kollektivlinjene i Bergen skiller seg fra mange andre kommuner, fordi man kan få et lønnsomt kollektivtilbud i Bergen mens det får man ikke andre steder. Kommunens mål om fortetting og samordnet planlegging knytter seg sterkt til områdene rundt bybanen, og dette er et område som også de private aktørene trekker frem som attraktivt

å utvikle fordi folk vil bo langs bybanen. På tross av at bybanen åpner for gode fortetningsmuligheter langs kollektivaksen, er Bergen likevel en stor kommune med mange bydeler uten bybane, og utbygging utenfor bebygde områder, senterområder og kollektivaksene vil føre til mindre bærekraftig byutvikling og mer biltransport.

Dersom kommunen hadde hatt direkte påvirkning på hvor kollektivsatsningen skulle være, kunne man forklart den lave fortetningsgraden som ble illustrert innledningsvis, med at man planla for at kollektivtrafikken skal komme dit utbyggingen skjer og slik sørger for en samordnet areal-, bolig og transportplanlegging. Men ettersom kollektivtilbudet styres av fylkeskommunen og følger en markedsorientert modell der kollektivtilbudet utvides når passasjergrunnlaget tilsier det, er det vanskelig å se at man har særlig høy grad av samordnet planlegging med effekt i Bergen kommune. Kollektivtilbudet utvides ikke med noen form for automatikk når man utvikler et nytt boligområde, så dersom man bygger ut store boligfelt utenfor de fastsatte kollektivtraseene, er det likevel ingen garanti for at bussen vil komme dit. Med den kollektivstrategien som fylkeskommunen og Skyss har, kan det potensielt være områder med gode fortetningspotensialer som aldri vil kunne få et godt busstilbud, fordi lønnsomheten til kollektivdriften ligger i å drifte bussen langs stamlinjene hyppig, og heller kutte ned på tilbudet i områdene som ligger utenfor stamlinjene.

«[...] investeringene i kollektivtransport kan ikke følge utbygging, det er nettopp derfor det er viktig å prioritere hvor man bygger boliger i arealdelen» (Regional informant 3).

«Det er en tanke blant en god del planleggere at bare man bygger der så kommer bussen etter hvert, men det er ganske kunnskapsløst fordi det vil aldri kunne bli et godt nok tilbud uten at det er en del av en langsiktig plan som for eksempel bybanen [...]» (Regional informant 2).

De regionale informantene peker på at litt av grunnen til at man ikke gjennomfører samordnet planlegging er at kommunen ikke prioriterer utbygging langs kollektivtilbudet, og det gjør at graden av samordning blir mindre. På tross av de regionale informantenes fokus på at boliger må følge kollektivtilbudet og ikke omvendt, er de likevel flere aktører som mener at bussen skal følge utbyggingen.

En av de politiske informantene peker på at utbygginger som skjer utenfor kollektivtilbudet fører til dårlige reisevaner og sier at «[...] kollektivtilbudet må være på plass før folk flytter inn, ellers får de gjerne dårlige vaner og kjører mer bil» (Politisk informant 1). Fordi fylkeskommunen styrer busstilbudet i Bergen kommune gjennom Skyss, mens Bergen kommune har ansvar for areal- og boligutvikling er det vanskelig å direkte samordne

kollektivtilbudet med boligutbyggingen. Strategien til Skyss baserer seg på en videreutvikling av de eksisterende stamlinjer, og samtidig legger de vekt på at kommunene har et ansvar for å legge et godt rammeverk for effektiv kollektivbruk gjennom utbyggingsmønster og slik legge til rette for økt grunnlag i områder med eksisterende busstilbud. Det legges vekt på at stamlinjene skal ha en frekvens på avgang hvert 10. minutt og at det er disse linjene som skal satses på. Områder utenfor stamlinjene vil altså «lide» til fordel for de største folkemassene.

Det at det er en uklarhet i om utbygging skal legges ved eksisterende kollektivtilbud eller om kollektivtilbudet skal utvides til nye boligfelt, er en god illustrasjon på manglende samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging i kommunen. Det er interessant hvordan dette ikke er avklart mellom aktørene, slik at det eksisterer en felles forståelse om hvordan utviklingen skal foregå.

«Når man først bygger ut bør bussen komme med en gang – men kommunen bestemmer ikke over fylkeskommunen, og det er fylkeskommunen som styrer kollektivtilbudet,» (Kommunal informant 1).

«Det er en tanke blant mange planleggere at bare man bygger så kommer bussen etter hvert, men det er kunnskapsløst [...]» (Regional informant 2)

«Ofte sier de at vi ikke kan bygge der fordi det ikke er buss, mens vi tenker at dersom vi bygger der vil det jo bli kundegrunnlag,» (Privat informant 1).

«Vi jobber med å få inn busstilbud i rekkefølgekravene, at man ikke får bygge før tilbudet er på plass» (Politisk informant 1).

Sitatene over illustrerer godt hvordan de ulike aktørene har ulike perspektiver på hvordan fortetting og kollektivtilbudet bør henge sammen, og det illustrerer også en utfordring mellom aktørene og fylkeskommunen. Fylkeskommunen peker på at utbygging må skje i utvalgte prioriterte områder, og peker på at det er kommunens ansvar å sørge for at utbygging skjer i nærheten av kollektivtrafikk og senterstruktur, mens andre aktører fremhever et ønske om at bussen skal følge utbyggingen, og mener nye utbygginger kan føre til større kundegrunnlag.

5.3 Positiv eller negativ til samordning

Aktørenes forhold til samordnet planlegging som noe positivt eller negativt, kan også påvirke gjennomføringen. For noen av aktørene i planprosessen kan samordnet planlegging være begrensende fordi det er tidkrevende og innebærer at planer samkjøres og styres, mens andre aktører anser samordning som den beste måten å sørge for en god og helhetlig utvikling i kommunen. En aktør peker blant annet på at «[...] samordning begrensende fordi det krever tid, penger og samarbeid, og samarbeid er vanskelig, så det går ofte utover utbygger,» (Privat

informant 1). Denne informanten trakk frem at på grunn av lange prosesser og økonomiske belastninger for de private aktørene, så kunne samordnet planlegging ansees som en utfordrende og begrensende prosess. På tross av samordnet planleggings tilknytning til kommunikativ planlegging og nettverkbaserte styring (jf. kapittel 3.2 og 3.3), peker informanten på at samordnet planlegging fører til lange prosesser som er utfordrende for private aktører. På en annen side peker neste informant på at samordnet planlegging er positivt og nødvendig «[...] samordning er viktig når man bygger ut for å sørge for riktig effekt.» (Politisk informant 2).

Når informanten her nevner riktig effekt, kommer det videre frem at det da vises til en bærekraftig utvikling og mindre transportbehov. Flere informanter peker på nettopp bærekraftig utvikling som målsetningen med samordnet areal-, bolig og transportplanlegging og knytter samordning direkte til fortetting, kollektivtilbud, klimavennlig og bærekraftig utvikling, og som det kommer frem fra en del av sitatene over har de fleste informantene et felles perspektiv, der samordnet planlegging er positivt for samfunnsutviklingen. Likevel kommer det frem at noen aktører tenker på samordning som et mål, andre som en konkret strategi. Denne variasjonen i aktørenes formening om hvilke elementer som er viktig og ikke kan være knyttet til at de ulike aktørene selv har ulike mål i planleggingen.

Amdam og Veggeland (2011) peker på at samordning ikke nødvendigvis bare identifiseres som en planoppgave, men heller som en intensjon om å utvikle felles struktur og skape et samspill mellom aktører. De skiller mellom horisontal og vertikal samordning, der vertikal samordning dreier seg om å finne sammenheng mellom nivåer og skape effektiv arbeidsdeling, mens horisontal samordning tar utgangspunkt i at oppgaver er knyttet til flate nettverk som har felles mål som skal oppnås gjennom samarbeid og forhandlinger (Amdam & Veggeland, 2011). Dersom aktørene i Bergen kommune har ulike perspektiver på hvordan samordnet planlegging skal gjøres, og baserer tilnærmingen på enten en horisontal eller vertikal modell, kan dette forklare hvorfor ulike aktører har en ulik tilnærming til samordnet planlegging.

5.4 Samordnet planlegging – før og nå

«[...] man har bygget helt i hytt og pine – det har ikke vært noe samordnet areal- og transportplanlegging og nå betaler vi prisen for det. Det er helt umulig å få til en strategisk utvikling.» (Regional informant 1).

Ifølge flere av informantene har ikke samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging med fokus på bærekraftig utvikling vært aktuelt før de siste 10-15 årene, og det pekes på at det lenge ikke var noen sammenheng mellom hvor man planla og bygget og hvor man la buss og sykkel. Men en av de kommunale informantene sier

«[...] allerede for 15 år siden tenkte vi på integrert og samordnet transport og arealplanlegging [...] og allerede for 10 år siden hadde vi knutepunktfortetting som et viktig fokus – man skulle dempe transportbehovet og fjerne behovet for bil,» (Kommunal informant 1).

Informanten sier at kommunen har arbeidet lenge med samordnet planlegging og fortetting, og påpeker videre

«Vi startet med regulering av bybanen for 15 år siden, [...] og har jobbet med å begrense trafikk i sentrum siden 1990, og nå begynner man å se resultatene,» (Kommunal informant 1).

Informanten fremhever at planlegging og tilrettelegging for byutvikling tar lang tid, og at man derfor ikke ser resultater av gjennomføringen med en gang. Overordnede planer krever mye kunnskap, gode analyser og innspill fra mange aktører, og er en del av en formell prosess før den kan vedtas, og dette fører til at mange planer ikke viser resultater før etter nøye gjennomarbeiding fra både administrasjonen, politikerne og andre aktører som er påvirket av planen. På en annen side peker en regional aktør på at

«[...] tidligere var samordnet areal- og transportplanlegging umodent, [...] så begynte man å snakke om effektiv arealbruk i byggesonen, men fortsatt uavhengig av kollektivtransport. I dag sier vi at når det ikke er fortetting langs stamlinjene så er det ikke fortetting,» (Regional informant 2).

Den regionale informanten trekker frem at samordning lenge har vært forbundet med fortetting, og ble satt på agendaen i planlegging allerede på 90-tallet, men at man manglet forståelse og kunnskap om hvordan man skulle integrere areal og transport, og derfor har sett liten grad av dette tidligere. En av de private aktørene peker på det samme og sier at

«[...] i dag ser vi resultatet av manglende samordnet planlegging, Bergen er en spredt by. [...] du har ulike aktører som må være med på samordnet areal- og transportplanlegging for at det skal gå» (Privat informant 3).

Manglende samordnet planlegging tidligere gjør det utfordrende å samordne nå, og flere informanter sier at byens strukturelle utforming er et resultat av tidligere ekspansiv utbygging. Den strukturelle utformingen fremheves også som en av de største utfordringene når kommunen nå skal utvikle byen i en mer bærekraftig retning, og «plassmangel» samt «dårlig planlagt by» pekes på som to viktige problemer som gjør samordning i dag enda vanskeligere. I tillegg til at samordnet planlegging har vært fraværende eller ikke vist resultater enda, er det også en faktor at politikerne later til å mangle oversikt og struktur når det kommer til fortetting og fortetting langs kollektivaksene. Innledningsvis påpekte jeg at på tross av målsetninger om 80% fortetting, viser fylkeskommunens kartlegging av ny utbygging at kun 25% kvalifiserer som fortetting i nærheten av senterområder innenfor byggesonen, og ettersom fortetting langs

kollektivakser og senterstruktur er strategien for å gjennomføre samordnet planlegging, er det oppsiktsvekkende at politikerne ikke har oversikt over kommunens egen gjennomføring. To av de politiske informantene forklarer at

«[...] man ikke har kontroll over hvor mye som fortettes som jeg vet om, det er et overordnet mål,» (Politisk informant 2).

«[...] målet er jo 80 % fortetting, men vi tillater jo mye mer enn 20% ikke-fortetting. Vi jobber jo bare med en og en sak, og da er det vanskelig å ha oversikt over det totale bildet,» (Politisk informant 1).

Informantene peker på at det ikke er en integrert og samordnet planlegging, men heller en fragmentert prosess der det kommer inn ett og ett forslag som behandles, og at man mister oversikten over hva man tillater og ikke. På spørsmålet om hvorfor det tillates utbygging som ikke kvalifiserer som fortetting forteller den siste politiske informanten at

«[...] jeg føler vi har god kontroll, [...] og det skal jo dokumenteres hvorfor dispensasjoner gis, og samtidig skal jo fylkesmannen sørge for at kommuneplanens arealdel blir fulgt,» (Politisk informant 3).

En slik manglende oversikt over fortetningsgraden blant politikerne er oppsiktsvekkende, spesielt ettersom fortetting langs kollektiv og senterområder blir trukket frem som en klar strategi for samordnet planlegging, både av informantene og i kommuneplanens samfunnsdel. Flere informanter trekker fortetting frem som en naturlig fremgangsmåte i planleggingen, og det gir inntrykk av at man fortetter i større grad enn det som kommer frem. Målsetningene til kommunen er gode, men likevel følges ikke dette opp i faktisk gjennomføring av planene, noe som kan knyttes til politikernes manglende oversikt.

5.5 Resultater fra dokumentanalysen

På tross av at det er manglende gjennomføring av samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging og lav grad av fortetting rundt senterstruktur, har det likevel vært en positiv utvikling i Bergen kommunes fokus i planarbeidet. I forkant av intervjuene foretok jeg en dokumentanalyse av detaljplaner i Bergen kommune (jf. kapittel 4.3.1), for å undersøke om det hadde vært en utvikling i målsetningene til kommunen som kunne tyde på et mer samordnet fokus i planene, uten å vite noe om gjennomføringen. Dokumentanalysen undersøkte fokuset på sykkelvei, gangvei, kollektivtrafikk og eventuell utvikling og endring i ordbruk, og jeg gjennomgikk hovedsakelig plandokumenter for boligbygging med en avgrensning i tid – fra 1994 til i dag. I dokumentanalysen tok jeg for meg planforslag til detaljreguleringer fra private aktører, samt formalkrav/rekkefølgekrav knyttet til disse, for å undersøke hvordan aktørenes

forhold til kollektivtransport og sykkelvei i direkte tilknytning til boligutbygging kommer frem i planene.

Gjennom dokumentanalysen ble et økt fokus på miljøvennlige transportformer dokumentert i planarbeidet, og da spesielt sykkel, men også tilrettelegging for kollektivtransport. Planenes utvikling i ordlyd og fokus dreier seg i stor grad om at sykkelvei blir vektlagt i større grad, og at man gjennom rekkefølgekrav flytter ansvaret for infrastruktur for myke trafikanter, over på de private aktørene. Et eksempel på dette er at i planer fra tidlig 2000-tallet omtaler «gang- og sykkelvei» som en og samme ting, mens det i enkelte planer etter 2010 blir omtalt som «sykkelsti med fortau» eller «gangvei og sykkelsti». I tillegg har det i detaljreguleringsplaner spesielt etter 2013, gradvis blitt lagt vekt på at private aktører skal tilrettelegge for busstopp i tilfeller der dette har vært nødvendig eller behov for. I de nyeste overordnede planene legges det også stor vekt på sykkelparkering, og dette har blitt likestilt med krav til bilparkering i Kommuneplanens arealdel. Kommuneplanen har lagt inn et eget avsnitt om egne bestemmelser for sykkelparkering:

«Bestemmelser spesielt for sykkelparkering:

1. Sykkelparkering skal ha en plassering og utforming som gir rask og enkel tilkomst til målpunktet. Sykkelparkering skal ikke være til hinder for fotgjengere. Større byggeprosjekt langs hovedrutenettet skal knyttes direkte til sykkelnettet.
2. Ved sykkelparkering for beboere i hus med 4 enheter eller mer skal en søke løsninger med særlig tyverisikker parkering, for eksempel innendørs sykkelparkering som er lett tilgjengelig til/fra gateplan. For større boligkompleks må en i tillegg ta egne hensyn til gjesteparkering.
3. Der parkeringsplasser må ventes å bli benyttet i lengre tidsrom (eks. arbeidsplasser, skoler, kjøpesentre) skal en i størst mulig grad utforme sykkelparkering med ly for nedbør og vind og slik at en begrenser sykkeltyveri.
4. Ved etablering av bygg for mer enn 20 ansatte skal det i tilknytning til sykkelparkeringen etableres garderobetilbud.» (Bergen kommune, 2013).

En slikt vektlegging av sykkel har ikke eksistert i tidligere KPA, og selv ikke arealplanen for 2006-2011 har noe spesielt fokus på sykkelvei og sykkelparkering foruten i tilknytning til barn og skolevei. Selv om det er vanskelig å peke på et eksakt tidspunkt for når endringen i fokus forekom – ettersom jeg kun har foretatt analyse av en liten del av dokumentgrunnlaget – er tendensen er likevel klar. Sykkel har blitt vektlagt i mye større grad, og kanskje spesielt de siste 5-6 årene. Denne utviklingen bekreftes også i intervjuer med kommunale aktører;

«det har vært en endring i filosofien rundt sykkel – vi skal ikke langt tilbake før det var normalt å tenke syklende og gående sammen. Det er ikke lenger greit» (Privat informant 3).

«[...] nå er det krav til andel sykkelparkeringer per arbeidstaker og at det skal være innendørs/under tak [...] kravet ble formalisert i 2010,» (Kommunal informant 1).

Informantene fremhever også at det har vært en endring i hvordan sykkelen brukes som fremkomstmiddel, og dette fører til et endret behov for sykkelvei dersom sykkelen skal kunne konkurrere med bilen og bli et reelt transportalternativ. Fokuset på at sykkelen skal bli mer konkurransedyktig gjenspeiler seg ikke bare i dokumentanalysen, men også gjennom at Bergen kommune under Klimaseksjonen har opprettet en stilling som kun knytter seg til arbeid med sykkel og holdninger, noe som igjen bekrefter de tendenser som kom frem i dokumentanalysen. Gjennom intervju med en kommunal informant påpekes det også at

«[...] alle planer knyttet til transport går gjennom de ulike faggruppene i Bergensprogrammer, og der er sykkelansvarlig medlem [...] og har en rådgivende rolle ovenfor sittende bystyre,» (Kommunal informant 4).

På tross av lange prosesser og mange år uten særlig fokus på sykkelen som fremkomstmiddel, har fokuset på sykkelen har blitt sterkt forankret i planarbeidet. Knyttet til samordnet planlegging kan rekkefølgekrav til sykkelvei og sykkelparkering være en grad av dette, men det er viktig å påpeke at man også må ha en gjennomføring av planene for sykkelvei på en slik måte at det faktisk fører med seg en effekt, gjør det mulig å benytte sykkelen og dermed kan konkurrere med bilen som fremkomstmiddel.

5.6 Reflekterende oppsummering

Innledningsvis ble fortetningsgraden til Bergen kommune illustrert, og kapittelet har hatt som hensikt å analysere aktørenes forståelse og tilnærming til samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging for å videre kunne belyse gjennomføringen av samordningen i kommunen. Samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging knytter seg i denne oppgaven sterkt til fortetningsgraden fordi fortetting langs kollektivårer og en helhetlig planlegging fører til en transportreduserende og arealeffektiv utvikling. Ettersom fortetningsgraden er lav, forstår jeg dette som at det også er liten gjennomføring av samordnet planlegging. Det er likevel viktig å trekke frem at kommunen samordner enkelte elementer og oppgaver i planprosessen gjennom rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler med private aktører og grunneiere.

Den lave fortetningsgraden kan belyses på ulike måter, og spesielt interessant er det at de kommunale politikerne ikke har oversikt over hvor stor andel av utbyggingen som er fortetting eller ikke. Dette gir et inntrykk av at det er vanskelig å holde oversikt, og planleggingen

beskrives som fragmentert og tungvint. Et viktig poeng som gjør det vanskelig å holde oversikten er at politikerne kun behandler en og en plan.

En annen forklaring på den manglende graden av samordnet planlegging og fortetting er at det er ulike holdninger til hvilke elementer som er viktige å ta med i prosessen og ulike syn på virkemidlene. Noen aktører mener at samordning må ta for seg alle elementer som kan utløse transportbehov, mens andre ser dette som utfordrende og ser kun behovet for å samordne enkelte oppgaver. Aktørenes holdning til hvordan man skal samordne påvirker også hvordan ulike aktører deltar i prosessen, og dersom noen aktører mener samordning er begrensende og vanskelig, følger det at disse aktørene gjerne ikke ser behovet og dermed i mindre grad deltar i samordningsprosesser.

Et tredje element som trekkes frem her, er de ulike perspektivene på hvordan man skal samordne boliger og kollektivtrafikk, og hvorvidt kollektivtrafikken skal følge boligutbyggingen eller omvendt. De regionale aktørene trekker frem behovet for lønnsomhet og kundegrunnlag for at kollektivtrafikken skal kunne drives med et godt tilbud, mens både politiske, private og kommunale aktører ytrer ønske om at kollektivtrafikken skal følge boligutbyggingen i ulik grad, og fokuserer på at det blir kundegrunnlag i nye områder med ny utbygging. Disse ulike holdningene til hvordan kollektivtilbudet skal drives påvirker hvorvidt aktørene kan føre til at aktører kan forsvare beslutningene om å bygge ut områder som ikke er tilknyttet kollektivnett, og forklarer delvis hvorfor Bergen kommune kun har 25 prosent fortetting innenfor bebygd område og i nærheten av senterstruktur, når målsetningen er 80 prosent.

6 Analyse av aktørenes samarbeid i planprosessen

«[...] forholdet mellom utbygger, byråkraten og politikeren kan være vanskelig, og samtidig skal man lytte til de sivile innspill. Denne balansen er ikke lett» (Kommunal informant 1).

Planlegging er ikke noe kommunen kan gjøre alene, og mangfoldet av aktører i samordningen, deres organisering og påvirkning på planleggingen er derfor viktig. I de statlige retningslinjene presiseres dette behovet for samarbeid og ansvarsdeling, og retningslinjene legger vekt på at kommunen, fylkeskommunen og statlige myndigheter skal samarbeide om planleggingen. Et slikt samarbeid er viktig for å sikre god samordning, og de nasjonale retningslinjene for samordnet planlegging presiserer også at fylkeskommunen og kommunen skal legge retningslinjene til grunn i sitt arbeid med regionale og kommunale planer, og at kommunen i tillegg skal legge de regionale planene til grunn i sitt arbeid med lokale og private planer (Regjeringen, 2014). Informantene peker selv på behovet for samarbeid og mangfoldet av aktører og informantene sier blant annet at «en by kan ikke gjøre så mye alene, men er avhengig av stat, fylke, private, sivile, organisasjoner osv. [...],» (Kommunal informant 3).

I analysen i forrige kapittel ble aktørenes forståelse og tilnærming til samordnet planlegging presentert. Her ble samordnet planlegging knyttet til fortetningsgraden i Bergen kommune, og gjennomføring av den samordnede planleggingen ble beskrevet som liten utfra dette. Hvorfor graden av samordning er lav kan forklares ved å se på aktørenes grad av tillit, kommunikasjon og samarbeid, og en regional informant påpeker «[...] er det jo planleggingens vesen at det skal være en slags samordning mellom ulike aktører» (Regional informant 3).

Hvilke av aktørene som samarbeider avhenger av hvordan kommunen som den styrende aktøren i planarbeidet tilrettelegger for effektiv problemløsning og slik en god og demokratisk samfunnsstyring. Spesielt viktig er forholdet mellom aktørene og deres posisjon i arbeidet. Maktforhold og aktørenes tilgang til ressurser kan bidra til å belyse den manglende gjennomføringen av samordnet planlegging. Hvordan ulike beslutninger rasjonaliseres av aktørene i planprosessen påvirker gjennomføringen av planene, og hvorvidt det er tillit og samarbeid mellom aktørene kan forklare hvordan den samordnede planleggingen foregår og hvorfor. I dette kapitlet vil jeg analysere aktørenes deltakelse i planprosessen, de ulike aktørenes roller og status, og gjennom dette forklare hvorfor forholdet og samarbeidet mellom aktørene er slik det er, og slik forklare graden av samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging i Bergen kommune.

6.1 Aktørenes forståelse av sine egne og hverandres roller i planleggingen

Aktørenes roller og status i planarbeidet er avgjørende for hvilke hensyn de tar og hvilken tilnærming de har til planleggingen. Status og roller kan belyse hvilke aktører som blir lyttet til og som får gjennomslag for sine argumenter, og kan belyse aktørenes rasjonalitet (jf. kapittel 3.6). Bergen kommune og fylkeskommunen skal ha en sterk rolle i den samordnede planleggingen, og dette understrekes også i de statlige retningslinjene. Aktørenes forståelse av egne og hverandres roller og status kan belyse hvilken påvirkning de har på samordnet planlegging, og informantene ble derfor bedt om å beskrive oppgaver og posisjoner i planleggingen. En av de kommunale informantene mente at «alle spiller like store roller i planleggingen [...]» (Kommunal informant 3), mens de fleste andre pekte på at viktigheten av de ulike aktørene varierte, og var avhengig av hvilken oppgave som skulle løses. Det er en forventning at alle relevante aktører samarbeider og deltar i prosessen på lik linje i samordnet planlegging, men ettersom det er liten gjennomføring av samordning er det ikke overraskende at aktørenes viktighet avhenger av oppgaven. Informantene fremhever at det er enkelte aktører som fremstår avgjørende for planleggingen og gjennomføringen, og blant annet peker en av de private informantene på at

«Uten private aktører hadde man ikke hatt noen utvikling i Bergen kommune,» (Privat informant 1).

Informanten sier videre at kommunens manglende virkemidler for gjennomføring gjør private aktører helt essensiell i forhold til gjennomføring, anser de private aktørene som helt nødvendig for at Bergen kommune faktisk har en utvikling. Informanten sier videre

«Kommunen må jo forvalte lovverket og tenke begrensninger, mens vi kan tenke muligheter og skjønn i stedet, og det gjør oss til de visjonære aktørene» (Privat informant 1).

Private aktørers viktighet blir satt i kontekst av økonomiske virkemidler og evnen til å gjennomføre planene, og informanten sier videre at det er de private aktørene som er driverne i samfunnsutviklingen, mens kommunen skal legge til rette for denne utviklingen. Viktigheten av private aktører i planleggingen blir også trukket frem av kommunale informanter og blant annet blir det nevnt at

«Kommunens planadministrasjon er kun en premissleverandør, det vil si at de legger plangrunnlaget for politikken og det som skal vedtas, [...] men på veien til gjennomføring er det mye som skjer, og de private har mye å si for gjennomføring [...]» (Kommunal informant 1).

Den kommunale informanten trekker videre frem at man må skille mellom de private aktørene som jobber med gjennomføring – altså utbyggere, og private aktører som leverer andre tjenester – for eksempel konsulentfirmaer. Konsulentfirmaer arbeider gjerne både for private og kommunale aktører, og har ulike roller avhengig av dette. Disse aktørene kan gjerne være visjonære og jobbe mot utvikling av kommunen, men forholder seg også som oftest til kommunens overordnede planer. Utbyggere ansees derimot, ifølge informanten, gjerne som den handlekraftige aktøren i plan- og utviklingsprosessene, men er ofte drevet av økonomiske interesser og har dermed ikke nødvendigvis de samme målsetningene og visjonene som de kommunale aktørene. De private utbyggenes økonomiske interesser oppleves som utfordrende for kommunen og informanten sier at

«I Bergen opplever man ofte at man som kommunale eksperter på planlegging ikke blir lyttet til eller kommer til ordet, mens private utbyggere og kapitalmakten blir hørt. [...] det oppleves som om politikerne heller vil høre på private aktører enn sine egne fagfolk, det er vanskelig» (Kommunal informant 1).

Informanten sier videre

«Det er ikke så lett for planadministrasjonen å få avisoppdrag på sine oppdrag som skjer internt, mens de private aktørene havner på forsiden med forslag som ikke kommunens fagfolk er enige i, og vinner slik publikum og politikere gjennom media. [...] Det er ikke så lett å bli hørt.» (Kommunal informant 1).

Informanten uttrykker en grad av frustrasjon rundt rollen til den kommunale administrasjonen, og beskriver det som utfordrende å oppfylle rollen som ekspert, men likevel ikke bli lyttet til. På den ene siden arbeider den kommunale administrasjonen med overordnede planer på bestilling fra politikerne og behandler private planforslag på bakgrunn av disse planene og har en ekspertstatus, mens på den andre siden beskriver informanten en situasjon der administrasjonen ikke innehar ekspertstatusen, men heller «taper» for andre aktørers argumenter og ikke blir lyttet til, blant annet fordi de er så faglig orientert. Dette bekreftes også av politiske informanter, og i forhold til behandlingen av private forslag til utbygging sier de blant annet at

«Fagetaten ansees som eksperten når man snakker om ulike aktører, spesielt fordi de ikke har økonomisk interesse når de vurderer, [...] men er for detaljorientert og bruker for mye tid på smådetaljer. Det er bra de har et regelverk men de burde bruke mer skjønn i vurderingene [...]» (Politisk informant 2).

«Ting er for teoretisk i planetaten, og her sitter vi foten ned. Når vi drar på befaring ser ofte saken helt annerledes ut, og vi må huske at det handler om mennesker som skal leve og bo [...] vi ser andre behov og går derfor gjerne ofte imot administrasjonens anbefalinger» (Politisk informant 3).

Det pekes videre på at denne faglige rollen til administrasjonen er forankret i politisk vedtatte formalkrav og retningslinjer, så det er ikke unaturlig at fagligheten skinner gjennom. Det er likevel mange hensyn som skal tas når man skal samordne planleggingen, og ikke alle disse passer inn med kommuneadministrasjonens faglighet. Den siste politiske informanten peker også på at

«Fagetaten er jo bundet av at vi som politikere har laget en dårlig KPA, og de må forholde seg til den, og det ville vært rart dersom fagetaten sier ja til forslag som ikke er i tråd med KPA» (Politisk informant 1).

Den politiske informanten sier videre at det er et politisk ansvar å sørge for at det vedtas gode overordnede planer og at disse planene følges. Informanten legger vekt på at politikerne har en aktiv rolle i planleggingen og at «[...] administrasjonen utarbeider planer, så får vi det til behandling og gir innspill til det,» (Politisk informant 2). Informanten peker på at kommunepolitikere har to viktige roller, først å legge gode overordnede føringer og ha klare visjoner for byutviklingen, og deretter å vedta planer som er i tråd med disse visjonene. Disse rollene blir ikke alltid fulgt opp, og spesielt trekkes det frem at politikerne ikke følger sine egne overordnede planer, og at de dermed fremstår som vinglete og uklare. I forbindelse med dette trekkes det frem at

«[...] det fattes vedtak som ikke samsvarer med de overordnede planene [...] for en politiker er det vanskelig å jobbe langsiktig,» (Privat informant 3).

«Vi ser jo at det ikke alltid blir slik det står i planene, men slik er det jo når vi har et demokratisk system [...] Politikerne gir jo dispensasjoner vet du [...]» (Kommunal informant 3).

Videre sier den kommunale informanten at dette gjør det utfordrende for administrasjonen, fordi det gir uklare signaler til private og kommunale aktører om hva som er greit og ikke i planprosessen. Det trekkes også frem at en slik måte å drive planlegging på skaper en mer oppstykket utvikling, og gjør at man lettere mister oversikten over hva som vedtas og ikke. Dette kan knyttes til den tidligere beskrivelsen av manglende oversikt over fortetningsprosenten i kommunen, og samsvarer godt med politikernes beskrivelse av at det er vanskelig å holde oversikt over fortetting når man kun jobber med en liten plan om gangen. Aktørenes beskrivelser av egne og hverandres roller viser at det er uklarhet rundt hvilken rolle aktørene har og burde hatt. Disse ulike perspektivene på rollefordelingen mellom aktørene blir påvirket av aktørenes interesser og mål i planprosessen, og påvirker igjen forholdet mellom dem.

6.1.1 Bærekraftig utvikling – et politisk ansvar

Aktørenes forståelse av egne og hverandres roller påvirker ansvarsfølelsen knyttet til bærekraftig utvikling, og en kommunal informant peker på at

«Hovedansvaret for å dempe transporten ligger hos politikerne, det er de som vedtar politikken, planene og tiltakene som skal iverksettes,» (Kommunal informant 1).

Informanten trakk frem at politikerne har muligheten til å vedta gode planer og forkaste dårlige planer, men ikke alltid gjør dette. En av de politiske informantene bekrefter dette og sier at «[...] man vedtar føringer for hva som skal ligge til grunn for planlegging av boliger, men i neste øyeblikk er det total ansvarsfraskrivelse og man stemmer for dispensasjoner,» (Politisk informant 1).

De fleste aktørene mente at det var et politisk ansvar å sørge for mer miljøvennlige transportformer gjennom politiske vedtak, og mange tok ikke ansvar for en endret utvikling i det hele tatt. Det ble lagt vekt på at politikerne var folkevalgte representanter som burde handle i kraft av sine stillinger, og best mulig på vegne av befolkningen. Flere av informantene tok likevel på seg ansvar i form av at de i stor grad forsøkte å gi faglige råd til andre aktører om hva som bør gjøres, men forsvarer manglende handlekraft med manglende virkemidler for å overtale de politiske aktørene. For eksempel sier en av de kommunale informantene at «[...] vi gir innspill til planene og politikerne, men politikerne kan jo gi dispensasjoner og da blir det jo ikke alltid slik det står i planene,» (Kommunal informant 3).

På tross av at enkelte informanter påtok seg et ansvar for bærekraftig byutvikling og samordnet planlegging, kom det tydelig frem at dette er en politisk oppgave, og en av de regionale informantene peker blant annet på at «det er politikerne som vedtar og bestemmer hvor ulike fasiliteter skal lokaliseres, hvordan ulike virkemidler kan brukes og hvorvidt man skal bruke pisk eller gulrot for å senke forurensningen i Bergen kommune,» (Regional informant 3). Gjennom å skyve ansvaret over på politikernes manglende evne til å gjennomføre tiltak, rettferdiggjør en del av aktørene sin handlekraft og rolle knyttet til problematikken rundt for eksempel dårlig byluft, og mener med det at det ikke er deres ansvar å løse det. En regional aktør sier også at

«[...] selv om bærekraftig byutvikling er et delt ansvar mellom kommunen, fylkeskommunen og politikerne, så er det jo politikerne som har verktøyene for å sørge for en gjennomføring som fører til det,» (Regional informant 3).

En mangelfull ansvarsfølelse til bærekraftig utvikling forklarer hvorfor det er vanskelig å gjennomføre i Bergen kommune, og derfor også hvorfor samordning er utfordrende.

6.2 Manglende samarbeid og tillit mellom aktørene

Aktørenes forståelse av sine egne og hverandres roller, og deres forståelse av hvem som har ansvar for byutviklingen påvirker aktørenes samhandling og kommunikasjon med hverandre. Røiseland og Vabo (2012) peker på at styring og planlegging skjer gjennom nettverksliknende fora, og er et forsøk på å få til mer effektive løsninger på kollektive problemer. På bakgrunn av dette tok jeg utgangspunkt i at planlegging og styring skjer gjennom styringsnettverk og samstyring, og en slik tilnærming til styring bærer preg av tillit og samarbeid (jf. kapittel 3.3 og 3.4). Med utgangspunkt i at hierarkisk styring skjer gjennom autoritet og maktbruk, mens den nettverksstyring skjer gjennom stor grad av tillit og samarbeid, kan man få innblikk i hvordan styringen av kommunens planlegging og utvikling påvirker den samordningen ved å studere forholdet mellom aktørene. Ettersom samordning også tar utgangspunkt i at både private, kommunale, regionale og politiske aktører deltar i samarbeidet har jeg her tatt for meg forholdet mellom den kommunale administrasjonen og hver av de andre aktørene.

6.2.1 Samarbeid mellom kommunale og regionale aktører – et forhold i endring

I de statlige retningslinjene for samordnet planlegging stilles det tydelige krav til samarbeid mellom stat, fylke og kommune, og det legges tydelig vekt på at både fylkeskommunen og kommunen skal legge retningslinjene til grunn for sitt arbeid med regionale og lokale planer (Regjeringen, 2014). Fylkeskommunens regionale planer skal legges til grunn for kommunens samordnede planlegging, men i intervjuene trekkes det frem at det er dårlig kommunikasjon og samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunen, og at forholdet mellom de to aktørene ikke nødvendigvis bygger på enighet, tillit og samarbeid. En regional aktør beskriver forholdet slik

«I Bergen kommune er det en holdning om at man ikke trenger å respektere fylkeskommunen, og en tanke om at de har nok kapasitet selv. [...] det er ofte en irritasjon og utålmodighet når fylkeskommunen blander seg, selv om vi er enige og har helt samme bestilling, og selv om fylkeskommunen stiller seg bak Bergen sin arealdel.» (Regional informant 2).

Også en annen regional informant peker på at det er lite samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunen, og begrunner dette med at Bergen kommune har god kapasitet og mye kunnskap i administrasjonen, mens mindre kommuner i andre deler av fylket gjerne har hatt større behov for god kommunikasjon og samarbeid med kommunen.

«Vi blander jo oss mye i hva som gjøres i sentrale områder, [...] men når man sitter som kommuneplanlegger og har jobbet mot en utbygger, og vi i fylkeskommunen kommer og stiller enda større krav, så føles det nok som om at vi ikke støtter opp under kommunen.» (Regional informant 2).

«Noen ganger oppleves vi sikkert som bedrevitere [...]» (Regional informant 3).

De regionale aktørene beskriver det som utfordrende å samarbeide med kommunen, og forholdet mellom kommunen og fylkeskommunen beskrives som litt anspent. Likevel peker en av de regionale informantene på en endring i dette og sier at

«Relativt nylig har vi sett en endring i forholdet mellom kommunen og fylkeskommunen. [...] om det har med at Bergen har dårlig råd i form av penger og samtidig mange folk, og disse folkene må snu på at, det virker som de har begynt å se på oss som en ressurs i alle fall.» (Regional informant 2).

På tross av at enkelte informanter peker på et utfordrende forhold mellom kommunen og fylkeskommunen, pekes det likevel på et ønske og behov for samarbeid, hovedsakelig i forhold til vei og kollektivtrafikk. De kommunale informantene beskriver at det eksisterer en form for samarbeid, men kun på konkrete tiltak, og trekker frem at behovet for samarbeid er spesielt stort når det kommer til kollektivtrafikk og planlegging i tilknytning til boligutbygging.

«[...] kommunen bestemmer ikke over fylkeskommunen, vi kan bare legge til rette for at det er mulig å kjøre buss. [...] de som bor ved stamlinjene får gode tilbud, mens de som ikke gjør det har fått et dårligere tilbud, så her savner vi litt bedre kommunikasjon om strategien til Skyss» (Kommunal informant 1).

Det pekes på at kommunen og fylkeskommunen arbeider sammen på konkrete tiltak som for eksempel Bergensprogrammet, men at det ikke er noen faste møtepunkter der aktørene kan styre sammen. I intervjuene kom det også frem at de lokale og regionale planene overlapper en del, men at det ikke er noen automatikk i at regionale planer legger føringer for de kommunale, bortsett fra dersom de er motstridende og fylkeskommunen kommer med innspill. En av de kommunale informantene innrømmer at kommunen burde ha brukt de regionale planene mer aktivt, men peker på at kommunen er involvert i de regionale planene gjennom høringssvar, på samme måte som fylkeskommunen er involvert i de lokale planene gjennom høringssvar. Høringssvar trekkes også frem av regionale aktører som en god måte å involvere seg i planarbeidet til hverandre og sier

«Fylkeskommunen er høringsinstans for Bergen kommune, og vår rolle er å gå gjennom planene og vurdere dem opp mot regionale interesser. Dette er viktig [...]» (Regional informant 2).

Knyttet til samordnet planlegging er informantenes beskrivelse av samarbeidet mellom fylkeskommunen og kommunen litt overraskende, spesielt fordi fylkeskommunen har ansvar for blant annet kollektivtransport, og essensen i en mer bærekraftig byutvikling og samordnet planlegging er samkjøringen mellom boligbygging og kollektivtilbud. Også utfordringene knyttet til pendlerne fra omegnskommunene rundt Bergen gjør at det er overraskende at

samarbeidet ikke er bedre, da resultatet av et bedre samarbeid kunne bidratt til bedre og flere løsninger.

Mistillit mellom de regionale og kommunale planaktørene der de regionale aktørene presser de kommunale i saker når det egentlig er politikerne som har vedtatt motstridende planer, gjør at samarbeidet mellom dem blir vanskeligere. Fylkeskommunens rolle består blant annet av å ha et kritisk øye de til de kommunale planene og peke på feil og mangler knyttet til kommunale, regionale og statlige målsetninger, og da oppstår det gjerne utfordringer for de kommunale planaktørene som skal forvalte de politisk vedtatte planene mens fylkeskommunen jobber «mot» planene. En aktør sier blant annet at

«[...] det oppleves som forunderlig og frustrerende at ikke fylkeskommunen og kommunen klarer å samarbeide når vi jobber mot samme mål» (Regional informant 2).

Regionalt Planforum trekkes frem av en informant som et slags fora der kommunen og fylkeskommunen kan samarbeide og kommunisere om planarbeidet til kommunen. Dette er en møteplass der kommunen kan avtale tid med fylkeskommunen for å få innspill til planene sine, men dette planforumet ser ut til å være lite brukt av Bergen kommune dersom vi ser på referatene til Hordaland Fylkeskommune. Dersom fylkeskommunen og kommunen, som begge forvalter ulike men svært viktige deler av den samordnede planleggingen, ikke evner å ha et godt samarbeid eller tillit mellom seg, er det ikke overraskende at samordningen av planoppgavene blir påvirket av dette. Som vi var inne på i kapittel 5.4, har fylkeskommunen og Skyss ingen strategi for å utvide busstilbudet til nye utbygginger av boliger, så derfor er det et stort behov for samarbeid mellom regionale og kommunale aktører om kollektivtrafikken. Kommunen har ansvaret for bolig- og arealutvikling mens fylkeskommunen har hovedansvaret for kollektiv, og uten noen tillit og god kommunikasjon mellom disse aktørene, er det vanskelig å sørge for en samordnet planlegging og utvikling som faktisk har transportreducerende effekt. Samordnet planlegging innebærer en forståelse om at kollektivtransport og boligbygging må være sammenhengende for at man skal nå målene om null vekst i biltransport og en overgang til miljøvennlige transportformer, så på bakgrunn av dette er det kritikkverdig at aktørene ikke evner å samarbeide i større grad enn det de gjør.

6.2.2 Utfordrende forhold mellom private og kommunale aktører

Vi har allerede avklart i kapittel 5.1.2 at kommunen gjennom utbyggingsavtaler har en form for samarbeid med private aktører når det gjelder utbygging. Likevel er samarbeidet preget av formelle regler og en hierarkisk tilnærming til styring, der kommunen bestemmer mens private utfører planene, og en informant sier

«Etat for utbyggingsavtaler har et ansvar for å samarbeide med private aktører der det er mye ny utbygging og legge gode rammer, og private er jo med på å betale for infrastruktur og at man legger inn ulike miljøhensyn,» (Kommunal informant 3).

Foruten om utbyggingsavtalene, beskrives samarbeidet og kommunikasjonen mellom private aktører og kommunen som svært vanskelig. En av de private informantene sier at de ønsker mer uformelle arenaer der de kan kommunisere med kommunen om planer og Bergens utvikling, og sier at dette fremstår som svært vanskelig for kommunens administrasjon. Den private informanten trekker frem at de private aktørene bør påvirke planene og spør

«Hvor er næringssjefen i planarbeidet? Han er ikke med. Man må samarbeide med nærings siden i planarbeidet for å skape forutsigbarhet.» (Privat informant 1).

Informanten sier videre at kommunen i all for stor grad knytter seg til formelle arenaer, regler og lover, og sier at

«Kommunens administrasjon skal ha ryggen fri og følger alle formelle normer, regler og retningslinjer. En skaper ikke uformelle, gjensidige samtaler og samarbeid av det, [...] det er ingen samarbeid, og alt er veldig formelt. Det er kun formelle møteplasser som følger prosessen,» (Privat informant 1).

Dette synspunktet på kommunens planadministrasjon ble trukket frem av andre aktører (jf. kapittel 6.1) i forbindelse med aktørenes status og roller, og knytter seg til en instrumentell tilnærming til planlegging der argumenter er basert på faglige begrunnelser. Dette er også forankret i en mer hierarkisk styringsmodell kontra nettverksstyring der styring skjer gjennom samarbeid og kommunikasjon. Den private informanten peker på et ønske om en mer uformell kommunikasjonsform, og peker på at teori og praksis er to forskjellige ting. Informanten mener at dersom en hadde hatt mindre formelle møteplasser kunne forståelsen mellom aktørene økt og bidratt til en mer helhetlig planlegging. En annen privat aktør peker på at årsaken til at et samarbeid mellom kommunen og de private er vanskelig, er fordi de legger ulike hensyn til grunn for sine valg og forslag, og sier videre at

«Det er ofte konflikt mellom private og kommunale interesser. Planer kan ta 15 år å få igjennom. [...] men det burde ikke være så vanskelig.» (Privat informant 2).

Informanten trekker frem at kommunens lange planprosesser er en stor utfordring, og peker på at så lange og uforutsigbare prosesser skaper vanskelige forhold for utviklingen, spesielt ettersom mange private aktører ikke har råd til at planprosesser tar 15 år. Også en av de politiske informantene bekrefter de private aktørenes utilfredshet og sier følgende

«Vi hører fra private aktører at det er vanskelig å få til en dialog mellom private og kommunale planleggere. Fagetaten påpeker bare utbyggernes feil og mangler, men så

kommuniserer de ikke noe utover det. Dette gjør at prosessene tar lang tid.» (Politisk informant 2).

På tross av at kommunen er helt avhengig av en form for samarbeid med de private aktørene, peker de private aktørene på at de i liten grad samarbeider eller kommuniserer med kommunen om hvordan utviklingen skal foregå, og en privat informant peker på at dette både er et politisk og administrativt problem

«[...] prosessene med kommuneplanene er så lange at en ikke klarer å henge med. [...] det er også politisk beslutningsvegning på høyt nivå, og dette påvirker de overordnede planene,» (Privat informant 1).

De private aktørene peker alle på langtekkelige prosesser og forklarer dette som svært begrensende og negativt for utviklingen i Bergen. På den andre siden trekker politikerne frem at det eksisterer forum der de private aktørene kan komme med innspill til planene, og peker på de formelle arenaene som gode nok.

«De private aktørene har jo sine behov og det er jo å få gjennom planer. De skal jo få uttale seg, men det er jo en prosess der alle skal få sagt det de skal si,» (Politisk informant 3).

«[...] de private blir alltid lyttet til gjennom høringsprosessen,» (Politisk informant 2).

Dersom en tar utgangspunkt i governance som styringsprinsipp (jf. kapittel 3.3), skal behandling av private forslag være en effektiv og rask prosess preget av tillit og tydelighet. Som vi ser fra utsagnene over, er dette ikke slik private aktører opplever det, og kommunens saksbehandling og overordnede planlegging beskrives som langtekkelig og begrensende. Private aktører peker på at man ikke har en helhetlig og sammenhengende planlegging, og prosessen er preget av manglende samarbeid og kommunikasjon. Dette skaper uklare styringssignaler gjør at byutviklingen er mer fragmentert enn nødvendig, og en av de private informantene sier at

«Bergen kommune er for svake aktører til å kunne gjennomføre utvikling av store områder fordi de styrer bare gjennom utbyggingsavtaler, og det er et svakt virkemiddel. Kommunen skulle ideelt sett hatt større regi i fortetnings- og sentrumsnære prosjekter,» (Privat informant 2).

Utbyggingsavtaler oppleves, som nevnt tidligere i kapittel 5.1.1, som begrensende og karakteriseres av private aktører som et virkemiddel som kun er nødvendig fordi man mangler politisk vilje og gode overordnede planer for utviklingen. Politikernes manglende evne til å være konsekvent skaper også frustrasjon, og de private aktørene peker på at det er vanskelig å skape noen form for tillit mellom aktørene, når visjonene og de politiske beslutningene som tas

er utydelige og vinglete. En av de private informantene fremhever ønsket om en bedre arena for samarbeid og kommunikasjon mellom aktørene, slik at man i større grad hadde et tydelig og fremtidsrettet rammeverk å jobbe etter. Det etterspørres også en større grad av kommunikasjon og dialog for å sørge for mer effektive prosesser, og slik at de private aktørene ikke trenger å presse gjennom enkeltplaner, en etter en, men heller kan utvikle områder med et mer helhetlig perspektiv. På tross av en KPA med relativt tydelige forventninger til lokalisering av boliger og arealutnyttelse, og klare mål om fortetting, ender man opp med liten grad av oversikt over hvilke planer som blir vedtatt, fordi det i liten grad er noe samarbeidet mellom offentlige og private aktører i planprosessene.

6.2.3 Forholdet internt i kommunen – politikerne og administrasjonen

Med utgangspunkt i at det er liten gjennomføring av samordnet planlegging, er det også relevant å se på forholdet mellom politikerne og administrasjonen i kommunen. Vi har allerede vært inne på at det er ulike perspektiver på hvordan planlegging skal foregå, og på tross av at planetaten jobber på bestilling fra politikerne, virker det som det også her er manglende arenaer for samarbeid og kommunikasjon.

«Politikerne forholder seg lite til administrasjonen i kommunen, alt går gjennom byråden, og byråden kommuniserer med administrasjonen,» (Politisk informant 3).

Informanten sier også at man tidligere har hatt bedre kommunikasjon med administrasjonen, men fremhever at dette gjorde det vanskelig å se hvem som hadde ansvaret for det som ikke ble gjort, og det er tydeligere i dag. Informanten peker også på at det eksisterer muligheter for å kommunisere og arbeide med fagetaten på en uformell måte, men at dette ikke gjøres i noen særlig grad. En av de regionale informantene snakker også om at det er et dårlig samspill mellom de politiske og administrative aktørene i planprosessen, og sier at

«Det er liten interaksjon mellom politikerne og planleggerne i kommunen, og det er et prinsipp at en ikke skal blande seg. Ser man til Stavanger og Drammen er det et mye tettere samarbeid mellom politiker og planlegger, men det er det ikke tradisjon for her i Bergen» (Regional informant 2).

Også her fremstår kommunikasjonskanalene mellom aktørene som tungvinte og hierarkisk forankret, og legger i liten grad opp til tillit, samarbeid og kommunikasjon. Dersom planetaten har en rolle som ekspert og uavhengig, men ikke blir lyttet til i de politiske organer som vedtar planer, kan det forklare hvorfor politikerne vedtar planer som er motstridende og på tvers av tidligere vedtak, og dermed også hvorfor politikerne ikke har kontroll på for eksempel hvordan de fortetter. Politikerne evner ikke å ha en oversikt over alle planer som har blitt vedtatt, men dersom de heller ikke benytter seg av de kommunale planaktørene som jobber med dette daglig,

er det vanskelig å få den oversikten man kanskje trenger for å utvikle byen i den retningen som det var ment.

«[...] ofte oppleves det som at politikerne lytter mer til private aktører enn side egne fagfolk. Det er ikke riktig at utbyggerne skal ivaretas når de presser grenser og vil bygge langt utenfor de vedtatte grenser. Fagetaten blir ikke lyttet til mens kapitalmakten blir hørt» (Kommunal informant 1).

Informanten illustrerer en kultur der politikerne ikke har kontroll over egne planer, men heller ikke kommuniserer med planstaten, og at det dermed ender med at det er de private som legger føringene for hvordan utviklingen foregår, noe som igjen fører til liten grad av samordnet planlegging.

«Man må ikke forveksle utbyggernes interesser med innbyggernes interesser, selv om disse ofte sammenfaller, og det er jo dette administrasjonen jobber for [...] men vi har overlatt initiativet til de private utbyggerne» (Politisk informant 1).

Også politiske aktører bekrefter at det de selv sliter med å ta tilbake initiativet og holde kontroll over fortetting og utbygging og dette kan igjen ha noe med å gjøre at kommunen blir overlesset av private planer. En av de regionale informantene sier også at

«En betraktning over en kultur i Bergen er at det er tradisjon for de private til å utfordre overordnede planer, og dette er ofte politikerne helt med på. [...] politikerne forholder seg ikke til planene de selv har vedtatt» (Regional informant 2).

På tross av at de kommunale planaktørene arbeider for politikerne, og på tross av at politikerne skal legge føringene for hvordan byutviklingen skjer, kan det virke som forholdet mellom politikerne og administrasjonen ikke bærer preg av samarbeid og felles visjoner. Selv de private aktørene etterspør tydeligere visjoner og styring fra kommunen, slik at en ikke får en fragmentert og oppstykket byutvikling og heller får klare og forutsigbare rammer for hvordan byutviklingen skal skje, og de fleste aktørene ytrer ønske om mer samarbeid og tillit.

6.3 Maktforhold i planleggingen

Aktørenes syn på hverandres og sine egne roller påvirker hvordan samarbeidet og tilliten mellom dem blir, og ettersom det er liten grad av tillit mellom aktørene og de vektlegger ulike hensyn og at de har ulike tilnærminger til planlegging, er det naturlig å forvente at det utspiller seg maktkamper mellom aktørene. Dersom vi tar utgangspunkt i en tradisjonell forståelse av makt, som beskrevet i kapittel 3.5, der makt er noe man besitter eller en form for kontroll som kan identifiseres (Flyvbjerg, 1991a), kan man si at kommunen besitter mye makt. I denne forståelsen av makt kan makten beskrives som muligheten til å påvirke planer, anbefale eller

fraråde planer, forsinke prosesser, og ressursene til å bedrive planlegging for kommunen som helhet. En av de politiske informantene sier at

«Det offentlige har makten til å sette seg i førersetet og styre byutviklingen gjennom kommuneplanens arealdel» (Politisk informant 1).

Informanten peker på at politikerne har den utøvende makten, og kan, hvis de vil, ta i bruk sterkere virkemidler for å styre utviklingen i den retningen de vil. Det trekkes frem at det er de offentlige aktørene som gjennom lover og vedtak kan sette krav, gjennom fokus kan tilrettelegge for bedre prosesser, og som gjennom gode overordnede planer kan legge tydeligere føringer for kommunen, og informanten sier videre

«Kommunen må være mer aktiv og legge føringer og krav, og ha gode overordnede planer slik at vi kan se alt i sammenheng.» (Politisk informant 1).

Det å se alt i sammenheng knytter seg til essensen i samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging, men krever likevel en større grad av samhandling mellom de ulike aktørene som påvirker de ulike planelementene. I den tradisjonelle forståelsen av maktbegrepet kan manglende grad av tillit belyses, blant annet fordi når det er de kommunale aktørene som har makt, vil det i praksis si at kommunen har muligheten til å begrense de private aktørenes handlingsrom, gjennom å sette krav og anbefale andre løsninger. Makt i planlegging som beskrevet her knytter seg sterkt til den hierarkiske styringsmodellen med en ovenfra-og-ned tilnærming, og oppleves ofte som begrensende for utbyggere og private aktører da de ikke har motsette seg eventuelle krav som kommer fra de kommunale planaktørene. Private aktører føler behovet for å påvirke planprosessen utenfor de formelle arenaene som et resultat av dette, og en av de private informantene peker på at dynamikken mellom utbygger, fagetat, politiker og fylkeskommunen er vanskelig å påvirke, og sier

«Vi lobber gjerne for planer som har fått for mange krav. [...] I Norge skjer lobbyvirksomhet mer direkte mot politikerne.» (Privat informant 1).

Den private informanten peker på at en slik maktutøvelse er nødvendig når kommunen tillegger en plan så mange krav at den føles umulig å gjennomføre, og de private aktører ser det som eneste løsning å påvirke beslutningene til politikerne gjennom mer uformelle kanaler. I dette tilfellet er det mer relevant å se på makt slik Foucault beskriver det, der man tar utgangspunkt i at alle aktører og krefter har et potensiale til å skape eller begrense maktutøvingens muligheter (Pløger, 2013). I en slik tilnærming til makt er det viktigere å se på hvordan makt utøves – ikke bare av hvem, og lobbyvirksomhet kan være en måte å utøve makt på. Lobbyvirksomheten i Bergen kommune bekreftes også av en av de politiske informantene som sier

«[...] lobbyvirksomheten fra private aktører gir tydelig utslag når det i forkant av komitemøter er møter der aktører kan komme og si sin mening, mens fagetaten ikke har talerett og ikke kan forsvare sine begrunnelser og anbefalinger» (Politisk informant 1).

Informanten forteller at kommunen mister litt av sin «makt» når de private driver lobbyvirksomhet, spesielt fordi administrasjonen ikke har mulighet til å svare for seg. Dette kan også forklare hvorfor kommunale informanter viser til en frustrasjon over sin egen rolle i planleggingen, der de i det ene øyeblikket ansees som eksperter i planprosessen som skal veilede politikerne, mens i det andre øyeblikket mister all sin makt til de private aktørene fordi de ikke forbeholder sine argumenter. I den grad makt er noe man kan besitte eller miste, legges det vekt på fra de kommunale informantene at makten ofte mistes fra kommunen og ender opp i private hender. I forståelsen av makt kan man si at de private utbyggerne også besitter makt i utgangspunktet, ettersom det er de som har kapital og gjennomføringskraft, og ved å benytte økonomiske argumenter kan påvirke beslutninger om hva som blir tillatt og ikke. I intervjuene påpekes denne «makten» av flere, og forstås som evnen til å få politikerne til å vedta planer som i utgangspunktet ikke skulle blitt vedtatt.

«De private har den makten de trenger gjennom penger og kapital, og kan slik presse politikerne til å vedta planer som ikke burde vært vedtatt» (Politisk informant 2).

En annen politisk informant bekrefter også dette og sier

«Av og til hender det at enkelte politikere spør hva som skjer med økonomien dersom en følger fagetatens råd, og da sier alltid utbygger at de ikke har økonomi til det, og får planen sin gjennom. [...] miljøet taper for økonomi og private hensyn.» (Politisk informant 1).

Maktforholdene mellom aktørene er altså avhengig av hvordan man forstår makt og hvilken rasjonalitet aktørene legger til grunn for sine beslutninger. I tilknytning til hvordan maktforhold utspiller seg er det også relevant å se på aktørenes argumenter og rasjonaliteter som ligger til grunn for handlingene, og dersom vi ser på de kommunale planaktørenes rasjonalitet er denne sterkt knyttet til en instrumentell forståelse, der argumentasjonen er forankret i faglige og målbare begrunnelser med utgangspunkt i vitenskapen. En av de kommunale informantene sier for eksempel at

«Det er veldig strenge krav til dokumentasjon og undersøkelse før en kan konkludere i en plan. Da bruker vi gjerne lovens bestemmelser om konsekvensutredning, gjør undersøkelser og analyser, og vektlegger ulike interesser,» (Kommunal informant 1).

Det er helt tydelig at kommunens administrasjon legger faglighet til grunn for sin argumentasjon, og gjennom vitenskapelige argumenter forsøker å tilrettelegge mest mulig for virkelighetsnære vedtak som vil være positiv for byutviklingen. En slik tilnærming til

planlegging og utvikling kan likevel for andre virke svært virkelighetsfjern. På tross av at administrasjonens faglighet er forankret i analyser av virkeligheten, kan den for andre aktører fremstå som tung, innviklet og virkelighetsfjern for andre aktører.

I forhold til de private aktørenes makt og maktrelasjoner er det viktig å være bevisst på om deres argumenter er basert på rasjonalitet eller rasjonalisering, ettersom makt ikke nødvendigvis er opptatt med å presentere virkelighetens argumenter men ofte heller med å rasjonalisere argumenter for egen vinning.

«Det er en tradisjon i Bergen at de private utfordrer alle overordnede planer, alltid. Og dette er kommunepolitikerne ofte helt med på og er med på alle slags visjoner de private aktørene har. Og så forholder de seg ikke til sine egne overordnede planer som de selv har vedtatt som juridiske dokumenter,» (Regional informant 2).

Vi har allerede avklart at fortetningsgraden i kommunen er lav sammenliknet med de overordnede planenes målsetninger, og som informanten her trekker frem, utfordres ofte kommuneplanens arealdel av private aktører. En forklaring på hvorfor dette er vanlig er at de private aktørene har så liten påvirkning på de overordnede planene at de føler de må utfordre planene, men det trekkes også frem at det er fordi de kommunale planprosessene tar for lang tid. Når de private aktørene utfordrer de overordnede planene er det enda viktigere at de politiske aktørene er bevisst på utbyggernes argumenter og rasjonaliteter, og en av de politiske informantene sier følgende

«Ofte føles det som om utbyggere selger inn prosjekter på falske premisser, så det er viktig å huske hva som er private aktørers primærmotiv,» (Politisk informant 1).

Private aktørers primærmotiv kan antas å være økonomisk optimalisering, og økonomiske argumenter brukes da som argumenter for å påvirke utviklingen utenfor de overordnede planenes rammer. Det trekkes også frem at ettersom kommunen selv ikke har midler eller verktøy til å gjennomføre utvikling selv, så er det et slags avhengighetsforhold som de private aktørene kan spille på, og en politisk informant sier

«Private aktører bruker ofte økonomihensynet som argument for å få gjennom noe. [...] når vi får planene til 2.gangs behandling er det ofte for dyrt å gjøre store endringer eller krav til utbygger, og det er vanskelig å påvirke planene [...]» (Politisk informant 2)

Informanten trekker frem at det økonomiske hensynet til utbygger veier tungt, og at fordi man har en struktur i planprosessen der komiteen som vedtar eller forkaster planer kommer sent inn i prosessen, fører dette til at terskelen for å si nei eller gjøre endringer, er svært høy, fordi dette

vil få økonomiske konsekvenser for utbygger. Dette perspektivet bekreftes også av en annen politisk informant

«[...] utbygger får gjennomslag oftere enn de fortjener og gjerne fordi de truer med å ikke bygge ut. Ofte får de vedtatt sine planer mot fagetatens råd, og gjerne også byrådens innstilling.» (Politisk informant 1).

De private aktørene argumenterer med utgangspunkt i både miljømessige, økonomiske og sosiale hensyn for å få gjennom en plan, og på tross av at argumentene ikke nødvendigvis bunner i rasjonalitet, men heller er rasjonalisering av subjektive intensjoner peker ulike aktører på makten til de private aktørene, «[...] de private har betydelig innflytelse. Noen ganger har de private aktørene mer innflytelse enn kommunen selv.» (Regional informant 3). En annen informant peker på at det økonomiske argumentet vinner frem fordi

«[...] kommunen har for lite virkemidler. Det handler ikke om at de private har for mye makt men heller om at kommunen er maktesløse. De har ikke virkemidler til gjennomføring.» (Privat informant 2).

Uavhengig av om kommunen er maktesløs eller de private har for mye makt, gir altså rasjonaliseringen av argumenter de private aktørene mye makt i planprosessen, og enkelte aktører mener at det gjerne kan bli for mye.

«Demokratiet er så klart viktig, politikerne skal jo ivareta alle – men akkurat det å ivareta utbyggerne i den grad det gjøres i forhold til for eksempel fortetting og pressing av grenser, det synes jeg er synd,» (Kommunal informant 1).

Informanten peker på at de private aktørene påvirker politikerne slik at deres økonomiske hensyn går foran miljøhensyn, og at det resulterer i mindre fortetting og mindre integrert areal- og transportplanlegging. Informanter trekker også frem at dette er svært uheldig, og at politikerne i større grad burde styre utviklingen gjennom sine egne planer i stedet for å følge de privates visjoner. En av de regionale informantene sier også at «[...] initiativet ligger jo hos private aktører. Kommunen kan ha visjoner men er jo avhengig av at private aktører gjennomfører, og dette farger jo gjerne planen,» (Regional informant 3). Flere aktører er altså enige i at de private aktørene har mye makt og innflytelse i kommunen, og for administrasjonen som stort sett jobber faglig, er det utfordrende at ikke de faglige rådene veier tyngre enn de private aktørenes rasjonaliseringer. Likevel peker en annen kommunal informant på at man ikke bare kan være faglig i planleggingen, og sier at

«Faglighet er viktig, men det er ikke det eneste viktige. I det store og hele så er dynamikken mellom den sivile debatt og politikernes faglige spørsmål en fin balanse. En trenger for eksempel ikke være faglig for å ha en mening om bybanen,» (Kommunal informant 2).

Informanten sier videre at det er lett å være faglig, men vanskelig å ta alle hensyn og være politisk, og trekker frem behovet for at flere aktører må bli lyttet til i planprosessen, ikke bare administrasjonen eller utbyggerne. Den politiske makten er forankret i at politikerne er demokratisk valgt, men det betyr likevel ikke at maktutøvelsen er begrunnet i rasjonalitet. Det trekkes frem at politikere også gjør beslutninger for egen vinning, blant annet for å få mer politisk oppslutning eller mer politisk makt.

Utover den maktforståelsen der det er en eller flere aktører som har makt, er det også relevant å se på makt *på* og *av* planlegging (Assche, et al., 2014). I en slik forståelse av makt dreier det seg om at samfunnet har en maktutøvelse på planleggingen, og planleggingen har en maktutøvelse på samfunnet. Samfunnets påvirkning på planlegging handler i denne sammenhengen om en forståelse om at samfunnet har behov som påvirker fokuset i planleggingen, og spesielt knytter dette behovet seg til blant annet befolkningsvekst, behov for boliger, bedre bymiljø og mindre transportbehov. Bergen har som nevnt tidligere, store utfordringer med befolkningsvekst og boligbehov, samtidig som man har et behov for å senke forurensningen i bykjernen. Disse behovene utøver et slags maktforhold på planleggingens natur som aktørene i planlegging må forholde seg til og det er samfunnsstrukturene som legger føringer for hvilke oppgaver aktørene i planleggingen må forholde seg til. Et eksempel på dette er bærekraftig utvikling og klimahensyn som har stor betydning for fokuset i den samordnede areal-, bolig, og transportplanleggingen og en informant sier blant annet at

«Det er et mye større fokus på miljø og klima i samfunnet i dag, [...] og dette gjør at vi er mye mer fokuser på urbanisering, fortetting og arealbruk i planleggingen» (Politisk informant 3).

I forhold til at planleggingen har en maktutøvelse på samfunnet dreier dette seg om resultatet *av* planleggingen, og hvordan planleggingen virker tilbake på samfunnet. Dette kan forstås som at planlegging fører til økt bygging av boliger, og lokaliseringen av disse boligene påvirker hvor innbyggerne bosetter seg og hvorvidt de benytter seg av bilen som fremkomstmiddel eller heller benytter for eksempel sykkel eller kollektivtrafikk. En av de politiske informantene sier for eksempel at

«[...] vi må tenke på hva planene og utbyggingen fører med seg, [...] fører det med seg økt bilbruk må vi si nei, [...] gjennom planlegging påvirker man jo folk sine liv.» (Politisk informant 1).

Man kan se på makt *i, på og av* planlegging som gjensidige prosesser, der alle maktforholdene påvirker hverandre. Makt i planlegging blir påvirket av samfunnets makt på planlegging, og makt av planlegging påvirkes av makt i planlegging.

6.4 Konkluderende oppsummering

Med utgangspunkt i beskrivelsen av aktørene og deres roller i planleggingen over, fremstår det som om manglende styringsevne fra politikerne skaper dårligere forhold for samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging. På tross av at mange planteoretikere mener at man har en form for nettverksstyring av kommuner i dag (jf. kapittel 2.3 og 3.3), ble det tydelig at Bergen kommune fortsatt bærer preg av en hierarkisk styring og styrer gjennom harde reguleringer og formelle strukturer med en «top-down» tilnærming. På tross av at aktørene fremhever et gjensidig avhengighetsforhold mellom de private og kommunale aktørene, kommer det likevel frem at det er både liten grad av kommunikasjon og samarbeid mellom aktørene og en grad av misnøye til hverandres prosesser og fokus i planarbeidet. Aktørenes status i planarbeidet er svært varierende, og aktørenes syn på sin egen og hverandres status er preget av ulike perspektiver på hvordan rollene er og bør være. Det oppleves liten grad av tillit mellom aktørene og liten grad av lojalitet ovenfor de overordnede planene. Uten tillit mellom aktørene er det vanskelig å samordne oppgaver som innebærer mange ulike aktører, og dette kan forklare hvorfor man ikke ser resultater av den samordnede planleggingen i praksis.

Aktørenes manglende evne til å samarbeide gjør at samordning av oppgaver blir vanskeligere å gjennomføre. For at samordnet planlegging skal kunne ha en effekt bør aktørene ha en felles forståelse og et felles mål for utvikling der de også tar de samme hensynene, men på tross av dette brukes rasjonalisering av egne mål som ikke nødvendigvis er forankret i felles målsetninger, men heller knytter seg til et ønske om å få gjennomslag for egne mål. På tross av at kommunen har en hierarkisk styringstilnærming som knytter seg til at det offentlige har formell makt gjennom harde reguleringer, trekkes det likevel frem at det er de private aktørene som har mest makt i planprosessen, og at de får mye gjennomslag for sine planer. På tross av at man kunne hatt en utvikling som både ivaretar miljømessig, sosiale og økonomiske hensyn, vinner de økonomiske og markedsbaserte hensynene frem og miljøhensynet og effekten av samordning blir mindre vektlagt.

7 Samordnet planlegging i Bergen – en oppgave preget av manglende samarbeid, motstridende hensyn og maktforhold

På tross av offentlig satsning på samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging og et stort fokus på bærekraftig utvikling i Bergen kommune ser man ikke arealeffektiviserende og transportreduserende effekter av dette i den faktiske utviklingen. Gjennomføringen av samordnet planlegging, sett i lys av fortetningsgraden i kommunen, gir oss en tydelig indikasjon på at dette er en utfordrende oppgave for kommunen. De kommunale aktørene samordner planelementene gjennom kommuneplanens arealdel og samfunnsdel, og man ser en tydelig satsning på fortetting, men likevel er fortetningsgraden lav og kommuneplanene følges ikke. Næss (1996) peker på at befolkningstetthet påvirker avstanden mellom ulike funksjoner og kan gjøre grunnlaget for kollektivtransport og sykkel/gange mer attraktivt og aktuelt, men fortettingen i Bergen kommunes viser at man ikke oppnår en transportreduserende effekt fordi utbygging ikke skjer som fortetting og i tilknytning til kollektiv/senterstrukturer. I dette kapitlet vil jeg på bakgrunn av dette diskutere hvorfor man ikke gjennomfører samordnet planlegging i større grad, og for å belyse dette vil jeg ta utgangspunkt i disse to underproblemstillingene:

«Hvilken tilnærming har de ulike aktørene til samordnet planlegging, og hvordan påvirker dette gjennomføringen?»

«i hvilken grad skjer samordningen gjennom samarbeid mellom aktørene, og hva betyr dette for gjennomføringen av samordningen?»

Formålet med kapitlet er å diskutere funnene fra analysene og knytte dem opp mot de teoretiske perspektivene som er presenter i kapittel 3. Kapitlet tar for seg gjennomføringen av samordnet planlegging, aktørenes tilnærminger til planlegging, hvilke hensyn som blir vektlagt, maktforhold og styringstilnærming. Noen av de teoretiske begrepene som gjør seg gjeldene videre i kapitlet er instrumentell og kommunikativ planlegging, nettverksstyring, makt og rasjonalitet.

7.1 Samordnet planlegging i Bergen

«[...] det handler først og fremst om at det skal minske transportbehovet, og at vi skal bygge byen på en slik måte at flest mulig skal kunne bruke sykkel, kollektiv eller gå, [...] og da må vi bygge flere boliger langs kollektivaksene og bygge slik at innbyggerne ikke bruker så mye areal,» (Politisk informant 1).

Hovedproblemstillingen for oppgaven søker å forklare hvordan Bergen kommune gjennomfører samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging, og i sitatet over illustrerer en

av de politiske informantene Bergen kommune sin generelle forståelse av samordnet planlegging. Informantens perspektiv på hvordan samordnet planlegging foregår samsvarer godt med min egen forventning om samordnet planlegging, men som vi skal se videre, peker funnene på at planleggingen i Bergen ikke alltid samsvarer med gjennomføringen.

Samordnet planlegging i Bergen er organisert på en slik måte at man benytter fortetting langs kollektivknutepunkter og senterområder som strategi for å sørge for sammenheng mellom arealbruk og kollektivtilbud. Senterområder kan ansees som områder i bydelene som inneholder ulike nødvendige fasiliteter som for eksempel handel, lege, barnehage og skole, og det er også en forventning om at det gode kollektivforbindelser senterområdene. Petter Næss(2015) peker på at bystrukturelle forhold som tetthet, lokaliseringsstrategier og transportinfrastruktur er elementer som påvirker innbyggernes transporthandlinger, og at man kan se en tendens til at transportens omfang og fordelingen mellom transportmidler påvirkes av hvor i byen boligen ligger. Dette er forhold som kommunen kan styre gjennom planlegging, og det er derfor en forventning om at samordnet planlegging kan påvirke valg av transportmidler og at kommunen gjennom samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging kan føre til en bærekraftig utvikling (jf. kapittel 2.2).

På tross av forventninger om samordning viser altså resultatene fra fylkeskommunens kartlegging at svært mye av ny utbygging ikke skjer som fortetting langs senterstruktur innenfor bebygde områder, og dermed ikke er garantert god tilknytning til kollektivtransport. Fylkeskommunens kartlegging av ny utbygging viser at kun 25 prosent av ny utbygging er lokalisert innenfor bebygd område og mindre enn 1000 meter fra senterområder (jf. kapittel 5.4). Opptil 55 prosent av ny utbygging skjer innenfor bebygd område, men dette betyr likevel ikke at det er i tilknytning til gode transportløsninger, og kan dermed ikke kvalifiseres som samordnet areal-, bolig og transportplanlegging. Målet med samordnet planlegging er jo nettopp å sørge for en transportreduserende utvikling, og for at utviklingen skal være transportreduserende, bør ny utbygging være tilknyttet kollektivtransport, ellers må kommunen ha en tydelig strategi for at kollektivtilbudet skal utvides til de områder der man bygger. Utbygging må også være lokalisert på en slik måte at nødvendige fasiliteter er i nærheten av utbygging for å redusere behovet for bilbruk. Selv om det kan virke som det er et bra fokus på samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging i de overordnede planene, viser altså manglende fortetting at dette ikke gjennomføres i praksis.

På tross av dette er det viktig å trekke frem at kommunen også benytter andre virkemidler i forhold til lokalisering av fasiliteter, og viktige verktøy for å sørge for samordnet planlegging, er rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler. Disse verktøyene knytter seg ifølge Nordahl (2013) til nettverksstyring og økt kompleksitet i samfunnet, og er en type samarbeid mellom offentlige og private aktører der dialog, forhandling og samhandling om utviklingen står høyt. Kommunen jobber aktivt med å sørge for at fasiliteter som barnehagedekning, skoler og infrastruktur er tilknyttet nye utbygginger, og sørger for at private aktører må legge til rette for dette før de får lov til å bygge ut. Dette er et virkemiddel som kan utvides til å innebære flere elementer enn det man gjør i dag, og i analysen kom det frem et ønske om at også kollektivtrafikk kan trekkes inn. Likevel kommer det frem i analysen at rekkefølgekrav i stor grad bare benyttes for å samordne to av de tre elementene – areal og bolig. Transportplanlegging i form av kollektivtrafikk er ikke innlemmet i disse kravene, men planlegges gjennom Bergensprogrammet. Heller ikke sykkelvei er en automatisk del av rekkefølgekrav, på tross av at sykkelveien har fått større plass i planprosessen og krav til sykkelparkering ofte er innlemmet. Dette kan forklares ved at dersom man gjør sykkelvei om til en rekkefølgekrav, vil den være oppstykket og delt ettersom grunneiere kun bygger sykkelvei ved egne tomter. Dersom man hadde lagt inn krav til at det skal være kollektivtrafikk på plass før en utbygging, kunne dette resultere i at mange områder uten kollektivtrafikk enten ikke blir bygget ut i det hele tatt, eller at kollektivtilbudet hadde blitt utvidet til nye områder før de ble bygget ut. På tross av at rekkefølgekrav er et godt virkemiddel for å samordne enkelte fasiliteter, kan kravene likevel ikke styre kollektivtilbudet, og påvirker dermed samordnet areal-, bolig og transportplanlegging i liten grad når det kommer til transportreduksjon.

7.2 Aktørenes tilnærming til samordnet planlegging

Med utgangspunkt i at Bergen kommune ikke gjennomfører samordnet areal-, og transportplanlegging i praksis, og at plan og utførelse ikke nødvendigvis samsvarer, vil jeg nå drøfte aktørenes forståelse av samordnet planlegging og planlegging. Aktørenes tilnærming til planlegging spiller inn på hvordan de samordner planleggingen i Bergen kommune, og med utgangspunkt i at samordnet planlegging er forankret i en kommunikativ og nettverksbasert tilnærming til planlegging og styring, kan ulike tilnærminger til planlegging skape utfordrende forhold mellom aktørene og gjøre samarbeid i nettverk vanskelig. Instrumentell og kommunikativ rasjonalitet er de to vanligste tilnærmingene til planlegging (jf. kapittel 3.2) og den instrumentelle planleggingen bygger på kausaltenkning med et fokus på årsak-virkning, mens den kommunikative vektlegger at mange aktører inkluderes i prosessen og beslutninger

tas med utgangspunkt i en felles enighet mellom aktørene (Amdam & Veggeland, 2011). Som det har blitt trukket frem i analysen har aktørene noe ulike tilnærminger til hva samordnet planlegging er, hvordan man skal gjøre det og hvorvidt samordning er positivt eller negativt (jf. kapittel 5.1). Det er et skille mellom de private og offentlige aktørene om hvorvidt samordning er positivt eller negativt. De offentlige aktørene trekker frem samordnet planlegging som noe positivt og nødvendig for å sørge for en utvikling som har effekt, og knyttes da opp mot bærekraftig utvikling. På den andre siden peker private informanter på at samordnet planlegging oppleves som begrensende, blant annet fordi samordningen skjer gjennom rekkefølgekrav, og belastningen faller på utbygger ved at «prosessene tar lang tid og koster mye,» (Privat informant 1). Denne «uenigheten» om hvorvidt samordning er positivt eller negativt kan knyttes til aktørenes tilnærminger til harde og myke reguleringer (jf. kapittel 1.2). Ettersom samordning fra offentlige aktører gjerne skjer gjennom harde reguleringer som lover, regler og rettslige avtaler, og gjennom en instrumentell tilnærming til planlegging, kan dette virke belastende for private aktører som gjerne må bære den økonomiske byrden av dette. Private aktører uttrykker et ønske om myke reguleringer der planleggingen skjer gjennom partnerskap, forhandling og argumentasjon, og samordning gjennom myk regulering knytter seg til en mer kommunikativ tilnærming til planlegging.

Det kommer frem i analysen at de private aktørene i større grad ønsker kommunikasjon og helhetlig utvikling, og dette knytter seg nettopp til den kommunikative tilnærmingen til planlegging. Kommunikativ planlegging bygger på en tanke om at alle involverte aktører er interessert i å komme til forståelse og enighet med hverandre og tar utgangspunkt i at samfunnsproblemer er komplekse og vanskelig å avgrense (jf. kapittel 3.2). Samtidig er et av elementene i den kommunikative planleggingen ifølge Habermas (1987) at alle involverte parter hever seg over egne meninger og gjør det som er best for fellesskapet ut ifra argumentasjonen. Vektlegging av fellesskapets interesser fremfor sine egne er ikke noe som nødvendigvis kjennetegner de private aktørene i markedet, og heller enn å gjøre det som er best for fellesskapet fremheves det at de private aktørene ofte handler ut ifra egen vinning. På tross av at private aktører fremhever ønsket om en mer åpen og kommuniserende prosess mellom aktørene og viser til en mer kommunikativ tilnærming til samordnet planlegging, med fokus på myke reguleringer, så må det likevel poengteres at deres tilnærming til planlegging ikke nødvendigvis er forankret i fellesskapets beste. Private aktørers tilnærming til planlegging knytter seg mer til en instrumentell tilnærming der det handler om å finne alternativer som gir konsekvensene som best oppfyller målsetningene, og at det eksisterer alternativer som er rett

eller feil og at det er vitenskapelige sannheter som det mulig å oppnå (Amdam, 2013). De private aktørene peker blant annet på økonomiske hensyn som grunnlag for beslutninger, og økonomiske og strukturelle argumenter knytter seg i større grad til en instrumentell enn en kommunikativ tilnærming til planlegging.

Kommunens politikere fremhever at de har en kommunikativ tilnærming til planleggingen, og trekker frem behovet for å ivareta alle interesser og at alle skal bli lyttet til i planprosessen. Dette knytter seg til Habermas (1987) beskrivelse av kommunikativ planlegging der man skal komme til enighet gjennom kommunikasjon mellom alle berørte parter. De kommunale aktørene peker på at det er viktig å ta hensyn til ulike interesser for å sørge for samordnet planlegging, men når det kommer til gjennomføringen og vedtak av planene, ser vi likevel at den kommunikative tilnærmingen kommer til kort og at de ulike hensynene ikke nødvendigvis blir likestilt (jf. kapittel 6.1). De kommunale planaktørene har, i motsetning til de kommunale politikerne, en instrumentell tilnærming til planleggingen, samtidig som de har et fokus på at ulike aktører skal bli lyttet til i prosessen. Med en dyp forankring i faglighet, analyser og lovverk, legger planleggerne i Bergen kommune opp til en instrumentell rasjonalitet som grunnlag for planene, og de beskrives som eksperter på sitt felt (jf. kapittel 6.1). På tross av fagligheten, fremstår de kommunale planaktørene gjerne som firkantet og virkelighetsfjern for de andre aktørene, og dette knytter seg til at faglige argumenter ikke er definert av et politisk flertall, og det gjerne er den politiske beskrivelsen av virkeligheten som har oppslutning blant andre aktører (jf. kapittel 3.6). Den instrumentelle tilnærmingen til kommunen blir kritisert for å være for teoretisk og regelbasert, og det er med grunnlag i dette at de private aktørene knytter seg mer til en kommunikativ tilnærming da de selv ønsker å påvirke planene i større grad.

Et viktig poeng å trekke frem når vi er inne på aktørenes forståelse og tilnærming til planlegging, er forståelsen av hvorvidt kollektivtrafikken skal følge utbygging eller om utbyggingen skal følge kollektivtrafikken. Næss (2013) forklarer at byers mulighet til å oppnå klimamål og bærekraftig byutvikling avhenger av om planlegging av arealbruk og infrastruktur faktisk bidrar til redusering av biltrafikk og følgende klimagassutslipp, og for å redusere biltrafikk må man tilrettelegge for økt bruk av klimavennlige transportformer. Aktørenes perspektiv på hvordan kollektivtrafikken skal styres er helt avgjørende for rasjonaliseringen av hvorfor man tillater boligbygging som ikke er i tilknytning til kollektivtrafikk, og er et viktig funn som belyser den manglende fortettingen. Det er de politiske aktørene som vedtar nye utbygginger og det er derfor svært interessant at flere av de politiske informantene peker på at kollektivtilbudet må være tilstede før folk flytter inn men tillater planer som ikke er tilknyttet

kollektivforbindelser. Andre aktørene peker på at kollektivgrunnlaget må utvides til områdene man bygger ut fordi nye utbygginger skaper kundegrunnlag for kollektivtrafikken. Dette strider derimot helt mot fylkeskommunens forståelse av hvordan man skal drive kollektivtilbudet, og de peker derimot på at det er kommunens oppgave å sørge for at boligutbygging skjer rundt eksisterende kollektivtilbud, fordi det er nærmest umulig for kollektivtrafikken å følge boligutbyggingen.

Det at aktørene har så grunnleggende ulike meninger om samordningen av kollektiv og boligbygging kan forklare hvorfor fortetningsgraden er så lav som den er, hvorfor private aktører gjerne utfordrer kommuneplanens prioriterte fortetningsområder, og hvorfor de politiske aktørene tillater boligbygging som ikke er tilknyttet senterstrukturer og kollektivtransport.

7.3 Motstridende hensyn i planleggingen

Aktørenes ulike roller påvirker igjen hvilke hensyn som legges til grunn i den samordnede planleggingen, og med utgangspunkt i at samordnet planlegging innebærer mange elementer, var det ikke uventet at avveiningen mellom disse hensynene er en utfordrende oppgave. Hanssen et al., (2015) peker på at man med bakgrunn i bærekraftig utvikling har lagt større vekt på at ulike hensyn i planleggingen ikke lenger er motstridende, men kan sees i sammenheng. Her er det snakk om sosiale, økonomiske og bærekraftige hensyn, og fokuset ligger på at disse hensynene skal tillegges lik vekt i planleggingen for å oppnå bærekraftig utvikling. På tross av at Hanssen et al. (2015) peker på at bærekraftbegrepet åpnet for et større samspill mellom de ulike hensynene, kan en skjevfordeling mellom disse har store konsekvenser for samordnet planlegging.

Informantenes perspektiver på hvilke hensyn som var viktig i samordningen av planlegging knyttet seg stort sett til en liknende forståelse som den Hanssen et al. beskriver, og i planene vektlegges det både sosiale, økonomiske og miljømessige hensyn skal. Informantene trekker frem at det ikke bare er det miljømessige hensynet som er viktig selv om samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging knytter seg sterkt til det, men også de sosiale og økonomiske forholdene. Knyttet til det sosiale hensynet i planlegging, trekkes det frem faktorer som tilgang til tjenester, ren luft, gode byrom og gode nabolag, og aktørene sier at det dreier seg om å gi innbyggerne tilgang til det de trenger, samtidig som man opprettholder en estetisk og hensynsfull utvikling. Sosiale hensyn i planleggingen kan være vanskelig, og i tilknytning til hvilke aktører som skal bli lyttet til og ikke, er det en utfordrende oppgave å gjøre avveininger mellom for eksempel naboer og utbyggere og samfunnets overordnede behov (jf. kapittel 3.1).

Et eksempel på en slik utfordring kan være et område langs kollektivknutepunkt, der en har tomter som enten kan brukes til boliger og næring, eller som grøntarealer. Private aktører vil argumentere for at det må brukes til boligområde av miljømessige og økonomiske hensyn, mens naboer kanskje vil veie det sosiale hensynet til grønnstruktur og god avstand til sine naboer tyngre.

Vektlegging av ulike hensyn trekkes frem som utfordrende for private aktører, og det sosiale hensynet fremheves spesielt. Sosiale hensyn kan føre med seg ekstra kostnader for utbyggerne, og medfører gjerne også mange krav til ulike fasiliteter. Dette oppleves som utfordrende og begrensende for private aktører som kan ende opp med å måtte endre planene for å ta hensyn til miljø og sosiale aspekter i prosessen. Denne utfordringen kan ifølge Hanssen et al., (2015) løses ved at kommunen hele tiden er tydelig på hvilke fasiliteter som må være på plass i et område, og at man slik kan sørge for at det økonomiske hensynet ikke overgår det sosiale. På tross av at Bergen kommune tydeliggjør de sosiale hensynene gjennom rekkefølgekrav (jf. kapittel 5.1.1), blir likevel markedshensynene vektlagt mest.

Miljøhensynet i planleggingen blir vektlagt mye på papiret, men når vi ser på fortetningsgraden i kommunen og utfordringene med forurensning er det tydelig at det er vanskelig å vektlegge miljøhensynet i praksis. I intervjuene var det en gjennomgående enighet om at miljøhensynet måtte veie tungt i planprosessene, men ikke alle aktører mente at miljøhensynet skulle veie like tungt eller tyngre enn de økonomiske. Blant annet ble det hos en privat aktør fremhevet at «samordnet areal- og transportplanlegging og bærekraftig utvikling er viktig, så lenge det ikke går på tvers av det grunneier ønsker». På tross av at miljømessige hensyn kan være helt i tråd med økonomiske hensyn, og er sterkt forankret i planene, er ikke resultatene av miljøhensynet tydelig i gjennomføringen av byutviklingen. Hanssen et al., (2015) peker på at kommunen må sørge for en byplanlegging og styring av utviklingen som i større grad veier hensynene likt, og trekker frem at dette kan gjøres ved å gjøre politikerne bevisste på hensyn i byutviklingen. Et interessant poeng er at de politiske aktørene påpeker hvordan miljøhensyn taper for økonomiske hensyn.

«[...] man vedtar noen føringer og overordnede planer, men så i neste runde er man villig til å gi dispensasjon og se bort ifra disse planene.» (Politisk informant 1).

«[...] utbygger sier alltid at de ikke har råd, og da får de alt gjennom, [...] så da taper miljøet ofte for utbygger og økonomiske hensyn» (Politisk informant 1).

«[...] men vi får sakene til 2. gangs behandling, og da er det dyrt for utbygger å endre ting, [...] det er vanskelig å påvirke» (Politisk informant 2).

Ettersom det er politiske aktører som vedtar planer og eventuelt gir dispensasjoner til private aktører, er det oppsiktsvekkende at de er bevisste på at det er en skjevfordeling mellom hensynene, men de likevel ikke håndterer avveiningen bedre.

Det er en generell forståelse blant informantene om at hensynet til økonomi, marked og utbygger veier tyngst når man skal ta beslutninger, og Hanssen et al., (2015) peker på at dette kan få tydelige implikasjoner, blant annet kan til at nye utbygginger ikke lokaliseres i tråd med de overordnede planene (jf. kapittel 3.1). Disse implikasjonene ser man tydelig i Bergen kommune, der mål og gjennomføring ikke samsvarer, og der fortetningsgraden er lav. Årsaken til at vektleggingen av økonomiske hensyn kan føre til mindre samsvar mellom plan og gjennomføring er fordi det er de økonomiske insentivene til de private aktørene som driver utbyggingen. Forslagene til hvor ny utbygging skal skje bærer da preg av dette, og disse områdene er ikke nødvendigvis prioritert i kommuneplanens arealdel, men blir vedtatt likevel.

Dette forklarer derfor hvorfor fortetningsgraden ikke samsvarer med målsetningene, og hvorfor gjennomføringen av samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging kan være vanskelig i Bergen kommune. Selv om det er vanskelig å gjøre gode avveininger mellom ulike hensyn fra et politisk ståsted, ettersom de skal ivareta flest mulig interesser, er det likevel behov for tydeligere avveininger fra politikerne, spesielt ettersom de har blitt valgt inn på bakgrunn av politiske målsetninger om hvordan byutvikling skal foregå. Flere aktører peker på at kommunens manglende økonomiske evnen fører til at hensynet til utbygger veier tungt, og peker på at frykten for å ikke klare utvikle byen i det hele tatt gjør at miljøhensynet ofte må vike til fordel for det økonomiske.

7.4 Nettverksstyring eller hierarkisk styring?

Samordnet planlegging tar utgangspunkt i at utvikling skjer gjennom nettverk og at man gjennom nettverksstyring kan samkjøre aktiviteter innenfor et bestemt område (Amdam & Veggeland, 2011). Røiseland og Vabo (2008) peker på at man gjennom nettverksstyring kan få bedre og mer effektive løsninger på kollektive problemer, og at man har hatt en overgang fra hierarkisk styring til styring i flate nettverksstrukturer og samhandling mellom aktører.

Det ligger i samordnet planleggings natur at man burde ha en form for samstyring og arenaer for samarbeid slik at de ulike planoppgavene koordineres på best mulig måte, og på bakgrunn av dette var det en forventning om at det eksisterte en form for samarbeid eller styring av den samordnede planprosessen gjennom nettverk i Bergen kommune. Kommunen har eksempler på styringsnettverk, og blant annet trekkes Bergensprogrammet frem som et eksempel på hvordan

kommunen samstyrer utviklingen av infrastruktur og transport gjennom nettverksstyring type 3 (jf. kapittel 3.3). Styringsnettverket tar utgangspunkt i et samarbeid mellom offentlige aktører på ulike nivåer, og er et godt eksempel på en form for samordning, men tar i liten grad hensyn til de andre planelementene i den samordnede areal-, bolig- og transportplanleggingen.

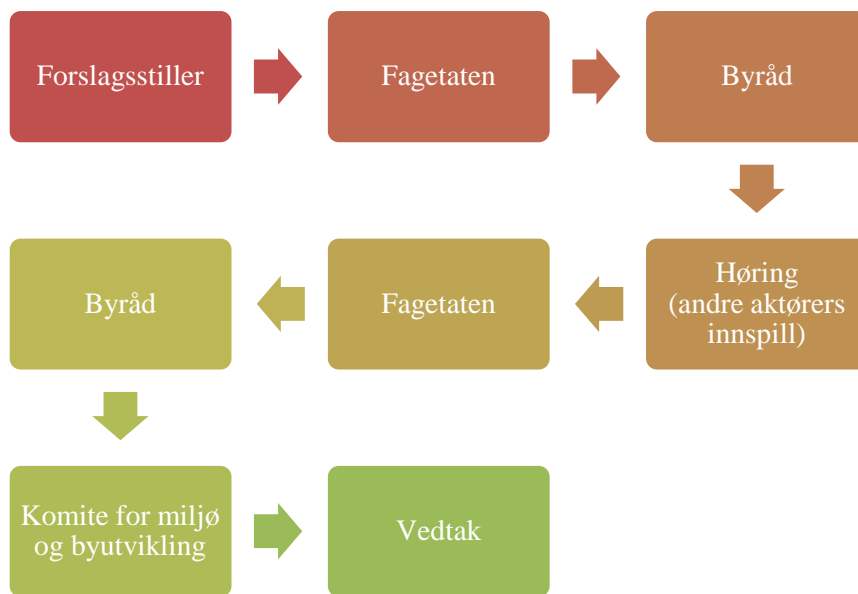
Figur 7-1 illustrerer hvordan samordnet planlegging og styringsrelasjoner mellom aktørene kunne fungert dersom Bergen kommune hadde hatt en nettverksbasert tilnærming til oppgaven. Her er poenget at alle aktørene knyttet til de ulike delene av samordnet planlegging deltar i en form for nettverk eller samarbeid, og at beslutninger og handlinger skjer med utgangspunkt i dette nettverket. I intervjuene kom det derimot frem at det i liten grad eksisterer en slik organisering eller arena for samarbeid mellom aktørene i planleggingen i Bergen kommune. Heller enn en slik organisering, peker flere informanter på at det er vanskelig å bli hørt og at det er svært liten grad av samarbeid mellom de ulike aktørene.



Figur 7-1: Styringsrelasjoner ved nettverksstyring inspirert av Røiseland og Vabo (2012, p. 43).

En nettverkstilnærming til styring av Bergen kommunes utvikling kunne bidratt til å sørge for enighet og tillit mellom aktørene, og slik ført til at man i større grad hadde forholdt seg til vedtatte målsetninger fordi alle de involverte aktørene i planprosessen ville jobbet mot en felles forståelse og enighet om de planene som man jobber etter (jf. kapittel 3.3). Ifølge Nordahl (2015) må kommunen i nettverksstyring legge føringer for hvor utbygging og økonomisk aktivitet skal foregå gjennom nedsatte rammer og skape gode visjoner som sørger for at samfunnsinteresser og utbyggernes interesser sammenfaller.

Bergen kommune tar derimot utgangspunkt i en mer formell og lovbasert prosess med fokus på harde reguleringer i planleggingen som knytter seg til en hierarkisk styringsmodell. Her er aktørene kontrollert av regler og formaliteter og styring gjennom byråkrati, og de offentlige aktørene har makt til å påvirke hva som skal skje og ikke. Planprosessen og strukturen i Bergen kommune er illustrert i figur Figur 7-2 under.



Figur 7-2: Planprosess knyttet til samordnet planlegging (Egenprodusert).

Informantene forteller at kommunen overordnet forholder seg til sin egen politisk vedtatte kommuneplanens arealdel (KPA) og benytter denne som utgangspunkt for videre beslutninger. Deretter kommer det inn forslag, ofte fra private aktører, som sendes til fagetaten. Fagetaten i kommunen vurderer planene ut fra KPA og formalkrav og legger ved et fagnotat der de enten anbefaler planen eller legger ved merknader og faglige argumenter for hva som ikke er godt nok i planen. Byrådet får deretter planen og sender den eventuelt på høring dersom planen er godkjent. I høringsrunden kan alle berørte parter svare for planens virkning og her kommer private aktører inn, og fylkeskommunen kommer gjerne med anbefalinger eller fraråding basert på fortetting, bilavhengighet, beliggenhet osv. I etterkant av høringsprosessen kommer alle høringssvarene tilbake til fagetaten som igjen foretar en ny vurdering før de sender den til byråden på nytt. Når komite for miljø og byutvikling endelig får planen er man ofte kommet så langt i planprosessen at planen gjerne vedtas uansett.

På tross av at en kunne forventet at kommunen hadde en nettverkstilnærming til styring i forbindelse med samordnet planlegging slik som mange teoretikere mener at man har (jf. kapittel 3.3), kan man altså si at Bergen kommune i større grad forholder seg til en hierarkisk modell. Fokuset ligger på styring fra toppen gjennom regler og formelle kanaler, med liten grad av samarbeidsarenaer. Man kan se eksempler på tendenser til nettverksstyring på andre områder i kommunen som for eksempel Bergensprogrammet, men man ser heller liten grad av denne styringsformen knyttet til samordnet planlegging og planprosessen generelt. Planprosessen bærer preg av liten grad av samstyring mellom aktørene og kun formelle arenaer for påvirkning

på beslutningene som tas. Samordnet planlegging har klare retningslinjer for hva som skal oppnås, men i liten grad noen krav til rapportering av resultater, og på bakgrunn av at dette, samt at det er mange aktører som burde inngått i nettverk knyttet til samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, kan det være vanskelig å skape noen form for nettverk.

Nettverksstyring er sterkt knyttet til at det er stor grad av samarbeid mellom aktørene (Røiseland & Vabo, 2012). Selv om man ser tendenser til samarbeid mellom aktørene, handler dette om at det er et gjensidig avhengighetsforhold mellom kommunen og private aktører. Dette avhengighetsforholdet knytter seg til at kommunen har myndighet og makt til å styre utviklingen, mens de private har de finansielle midlene til å gjennomføre utviklingen. Videre bygger dette forholdet på at kommunen trenger finansielle midler for å kunne gjennomføre planene (Fimreite, et al., 2005), mens de private aktørene trenger gjennomslag og tillatelser for sine ideer og ønsker korte og effektive prosesser. Når man ser at de private utfordrer de overordnede planene i den graden de gjør, kan dette være et tegn på manglende tillit til kommunen eller mangelfulle arenaer for å fremme ideer. Nettverksstyring baserer seg på stor grad av tillit mellom aktørene og effektivitet i planprosessene (Bouckaert, et al., 2010), så når det også kommer frem at planprosessen er lang og utfordrende blir forholdet mellom kommunen og private aktører preget av dette. Kommunikasjonen mellom for eksempel kommunens administrasjon og private aktører begrenser seg hovedsakelig til kommunikasjon gjennom formelle kanaler som rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler, og flere private aktører peker på at dette er en utfordrende måte å arbeide på.

Årsaken til at fortetningsgraden er så lav kan knyttes til kommunens hierarkiske oppbygning på to måter. Først kan fortetningsgraden være et resultat av en «dårlig» arealdel i kommuneplanen, der områder er kategorisert som boligområder og næringsformål, men ikke kvalifiserer som god fortetting eller ligger nært kollektivtransport. Bergen kommunes KPA blir omtalt som en «treg materie» som det er vanskelig å påvirke, og som ofte tar så lang tid å utvikle at når den endelig er vedtatt så dekker den ikke de behov man faktisk har i kommunen. I tilknytning til utviklingen av KPA i Bergen blir dette fra de kommunale aktørene beskrevet som en svært stor og seriøs prosess som er forankret i mange dokumenter, analyser og faglige begrunnelser. I tillegg til kommunens egen beskrivelse av at kommuneplanens arealdel er faglig forankret har man også klare retningslinjer for hva planen skal inneholde og hvordan den skal utarbeides, og de lange prosessene gjennom hierarkisk styring fører til at planene blir dårlige verktøy.

Den andre forklaringen er at kommunen har en god arealdel i kommuneplanen, men fordi man det ikke er nettverksstyring og samarbeid mellom de ulike aktørene i utarbeidelsen av kommuneplanene, ender man heller med å gi dispensasjoner til private aktører. De private aktørene foreslår gjerne å bygge i områder som ikke er kvalifisert som fortetting, og dermed klarer man ikke å samordne planleggingen. En konsekvens av at man har en hierarkisk tilnærming kan altså være at det er så fastsatte prosesser med så liten mulighet for de private aktørene til å påvirke de overordnede planene at man får en veldig liten grad av samordnet planlegging. Ettersom den hierarkiske styringsmodellen gjør det utfordrende for private aktører å påvirke de overordnede planene, kan dette forklare hvorfor de utfordrer disse planene jevnlig, slik som det blir beskrevet i intervjuene.

7.5 Maktforhold

På tross av at Bergen kommune bærer preg av en hierarkisk styring der det offentlige i utgangspunktet er den maktutøvende aktøren som kan styre utviklingen, blir det likevel trukket frem at de private aktørene har stor påvirkning på hvordan utviklingen foregår. Det er derfor relevant å studere maktforholdene i planprosessen, og Flyvbjerg (1991a) sier at samordnet planlegging kan sies å være en form for romlig organisering, og romlig organisering skapes gjennom maktkamp og interessekonflikter.

I kapittel 5.4 beskriver informantene en manglende oversikt over fortetningsgraden hos de politiske aktørene, og flere peker på at det er en skjev maktfordeling mellom det offentlige og private. I den tradisjonelle forståelsen av makt der makt er noe man besitter (jf. kapittel 3.5), fremheves det at den kommunale administrasjonen og politikerne besitter mye makt. Det fremheves spesielt at politikerne kan styre utvikling og ta beslutninger gjennom harde reguleringer, og slik utøve makt over både utbyggere og sivile. En slik maktutøvelse knytter seg sterkt til den hierarkiske styringsmodellen som vi har vært inne på tidligere, med en ovenfra-og-ned tilnærming, der de offentlige aktørene er de styrende aktørene i planleggingen og utviklingen. På tross av at de private informantene fremhever at de offentlige aktørene besitter mye makt, kommer det likevel frem at de kommunale aktørene føler seg «maktesløse», og spesielt gjelder dette administrasjonen når de skal gi råd til politikerne om hva som bør og ikke bør gjøres. De kommunale planaktørenes argumentasjon er forankret i politisk vedtatte planer og faglig baserte analyser, og de beskrives av andre aktører som eksperter, men likevel forteller administrasjonen om en fortvilelse over manglende makt til å påvirke politiske beslutninger utover de allerede vedtatte planene.

Som vi har vært inne på tidligere fører den hierarkiske styringsmodellen til at det i liten grad er samarbeid mellom aktørene, og de private aktørene får heller ikke påvirket de overordnede og styrende planene i særlig grad. I den tradisjonelle forståelsen av maktbegrepet kan manglende grad av tillit mellom aktørene belyses. Når de kommunale aktørene har makt gjennom strukturer og harde reguleringer, vil det i praksis si at kommunen har muligheten til å begrense de private aktørenes handlingsrom, gjennom å sette krav og anbefale andre løsninger. Denne formen for makt utøves også i stor grad, for å sørge for at alle elementer er på plass før en starter ny utbygging, og ofte skjer denne maktutøvelsen som nevnt tidligere, gjennom rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler. En slik maktforståelse fører til at de private aktørene ser behovet for å utfordre planene, og benytter dermed også uformelle kanaler for å få gjennomslag for dette. Det kom frem i intervjuene at private aktører benytter lobbyvirksomhet for å påvirke de politiske beslutningene, og en slik maktutøvelse knytter seg mer til Foucaults forståelse av makt, der makt skjer gjennom relasjoner og endrer seg hele tiden (jf. kapittel 3.5). Her knytter maktforholdene seg til uformelle og formelle strukturer der de private har overtaket fordi de kan argumentere for sine forslag uten at de kommunale ekspertene kan argumentere tilbake. En kan se på denne maktutøvelsen som negativ, i den forstand at det innebærer en utelukkning av de offentlige aktørenes argumenter, og sørger for ikke all kunnskap blir belyst. Flere informanter peker på at det ikke eksisterer noen gode arenaer for samarbeid og kommunikasjon i planarbeidet, verken mellom private, politiske eller administrative aktører, og dette fører nettopp til at private aktører benytter uformelle arenaer for å påvirke. Dette fører igjen til at ikke alle sidene av saken blir belyst, og derfor gjerne til en mindre bra utvikling i kommunen.

En annen utfordring knyttet til maktforholdene mellom de offentlige og private aktørene, er at de har ulik rasjonalitet knyttet til sine beslutninger og sin argumentasjon, og legger forskjellige argumenter til grunn for sine forslag. Det er derfor viktig å være bevisst på denne rasjonaliteten ettersom alle argumenter er forankret i en rasjonalitet eller rasjonalisering (jf. kapittel 3.6). Rasjonalitet knytter seg til den kommunikative eller instrumentelle tilnærmingen til planlegging (jf. kapittel 3.2), og er enten forankret i enighet gjennom kommunikasjon og samarbeid, eller vitenskapelig forankrede sannheter. Rasjonalisering handler derimot ifølge Flyvbjerg (1991b) om at man rettfærdiggjør beslutninger og gir inntrykk av at en er rasjonell mens man egentlig baserer beslutningene på subjektive mål som er forankret i intensjoner om egen vinning.

Den kommunale administrasjonen benytter argumentasjon som er dypt forankret i en instrumentell rasjonalitet, og vektlegger undersøkelser og analyser i sitt beslutningsgrunnlag. En slik rasjonalitet er ifølge Flyvbjerg (1991b) er et resultat av tidligere maktforhold, og disse

maktforholdene har produsert kunnskap som trengs for å legitimere beslutninger. I kommunen knytter dette seg gjerne til regler og lover som er produsert gjennom tidligere maktforhold, og som nå brukes for å styre og påvirke andre aktørers handlingsrom og beholde en del av styringsevnen i kommunen. Flyvbjerg trekker frem at det er en tynn linje mellom rasjonalitet og rasjonalitet, og sier at rasjonalitet handler om det objektive, logiske og nøytrale, mens rasjonalisering knytter seg mer til subjektivitet og manipulering av logikk for å rettferdiggjøre beslutninger (Flyvbjerg, 1991b). Kommunens administrasjon blir i intervjuene trukket frem som uavhengige aktører som ikke har subjektive insentiver på samme måte som de private. De private aktørene har derimot tydelige økonomiske og subjektive insentiver og benytter ofte økonomiske argumenter for å rettferdiggjøre sine forslag om å bygge i områder som ikke kvalifiserer som fortetting. Dersom vi ser på fortetningsgraden i kommunen kan man også ta utgangspunkt i at private aktører får gjennomslag for disse forslagene med økonomiske insentiver (jf. kapittel 7.1). Dette fører til at flere informanter anser de private aktørene som de aktørene med mest makt ettersom de har mye gjennomslagskraft og driver utviklingen i byen utover de overordnede planene.

Aktørene peker på at de økonomiske argumentene veier svært tungt, og ofte tyngre enn alle andre argumenter. Dette samsvarer igjen med hvilke hensyn som tas i planleggingen, og det at markedshensynet får så mye gjennomslag bidrar til at de private aktørene har mye makt i byutviklingen. Man kan si at de private aktørenes argumenter er forankret i deres subjektive intensjoner, og at de benytter rasjonalisering i stedet for rasjonalitet for å oppnå profittmaksimering. Ettersom kommunen ikke har kapital til å utvikle byen selv, er det også et avhengighetsforhold mellom de offentlige og private aktørene, og informantene beskriver det store behovet for utbygging og utvikling som et viktig moment i hvorfor man tillater private aktører å drive byutvikling utenfor kommuneplanens arealdel.

7.6 Utfordringene og veien videre mot en mer bærekraftig utvikling

På tross av nettverksstyring i større grad kunne bidratt til å sørge for en samstyring mellom aktørene og et felles eierskap til planene for Bergen kommune, har kommunen en relativt formell og hierarkisk styringsmodell. I kommuneplanens areal- og samfunnsdel kan man se resultater av kommunikativ tilnærming i kommunens planavdeling og et tydelig fokus på bærekraftige prinsipper, og kommunen legger i de overordnede planene opp til gode muligheter for samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging. Likevel ser man ikke at dette bærekraftige fokuset komme like sterkt frem i gjennomføringen av byutviklingen, og fortetningsgraden samsvarer ikke med kommunens målsetninger.

En av utfordringen til kommunen er at det er liten grad av samsvar mellom visjoner – altså de overordnede planene – og faktisk gjennomføring i kommunen. Private aktører står for størsteparten av detaljreguleringene i kommunen, og vanskelighetene oppstår når private aktører foreslår planer som er utenfor kommuneplanens vedtatte satsningsområder og utenfor prioriterte fortetningsområder men likevel blir vedtatt av politikerne. Det fremstår som vanskelig å opprettholde miljø- og bærekraftige hensyn fremfor økonomiske og markedsbaserte hensyn når politiske aktører skal vedta planene, og denne tendensen er tidligere bekreftet i Hanssen og Hofstad (2015) sin studie av hvilke hensyn som ivaretas i planlegging. I denne studien peker både plansjefer og politikere på at det er de økonomiske-/næringsmessige hensynene til utbygger som veier tyngst, noe som samsvarer med de funnene som er gjort i denne studien. Utfordringene knytter seg både til tidsperspektiver og lange prosesser som er vanskelig å forplikte seg til. Samtidig kan en manglende enighet mellom offentlige og private aktører om hvor utbygging skal foregå gjøre at private aktører i større grad utfordrer de overordnede planene. For at Bergen kommune skal kunne oppnå en mer bærekraftig utvikling må fokuset ligge på at politikerne i større grad må forplikte seg til egne planer og ha tydelige visjoner.

Fordi man tillater planer og prosjekter utenfor fortetningsgrensene, men samtidig mangler styringsevne over kollektivtilbudet, ender man i Bergen kommune opp med liten grad av samordnet planlegging på tross av statlige retningslinjer og klare anbefalinger fra fagfolk. For at kommunen i større grad skal kunne oppnå en bærekraftig utvikling, må politikerne i større grad ha oversikt over sin egen grad av fortetting, og forsøke å unngå vedtak av planer som faller utenfor områder med gode forbindelser til kollektivtrafikk og sykkelforbindelser. Bergen kommune må ha en tydeligere styring og mer langsiktige visjoner for kommunens utvikling, og sørge for at de overordnede kommuneplanene er tydelige og har klare avgrensninger for hvilke områder som skal bygges ut og ikke, og hvilke områder som kvalifiserer til transportreduserende utvikling. Man må ha tydelige fortetningsområder og gode planer som legger tydelige retningslinjer for kommunens utvikling. Fylkeskommunens og kommunens fagetat sine innvendinger burde også veie tyngre i saker der man har en konflikt mellom de ulike hensynene, da deres interesser og rasjonalitet er bunnet i samfunnsnyttig utvikling uten insentiver for økonomisk fortjeneste og optimalisering.

Samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging krever en evne til å tenke helhetlig, og at aktørene har oversikt og klare målsetninger for hvordan man vil utvikle byen. Gjennom økt grad av samarbeid mellom aktørene og en mer nettverksbasert styring, ville kanskje

målsetningene for byens utvikling vært bredere forankret hos de ulike aktørene, og utfordringen av kommunens overordnede planer ville gjerne vært mindre enn den er i dag. Nettverksstyring kan være utfordrende i seg selv, da det er tidkrevende å samle alle de relevante aktørene for deretter prøve å skape enighet og felles målsetninger. Samtidig vet man at det nåværende arbeidet med de overordnede planene og utfordringen av disse kan være minst like tidkrevende og utfordrende.

Et annet grep kommunen kunne tatt for å sørge for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging med fortetting langs kollektivknutepunkt og senterstruktur, er å sørge for at kommunens visjoner er tydelig gjennom kommuneplanens arealdel, og tydelig avgrenser hvilke områder som skal bygges ut og ikke. Det må avklares tydelig i planene hva utbygging av ulike områder betyr for transportbehov, og hvorvidt det er gode kollektivløsninger i områdene ettersom fylkeskommunen ikke kommer til å utvide tilbudet til der utbygging skjer. Man må også trekke inn private og andre aktører mer i prosessen med de overordnede planene slik at de i mindre grad blir utfordret. Målet må være å sørge for at flest mulig aktører føler eierskap til Bergen kommunes visjoner, slik at man ikke får en oppstykket og fragmentert planprosess, men heller en forutsigbar og effektiv gjennomføring av planene.

Samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging i Bergen kommune er absolutt gjennomførbart, men vanskelig uten at kommunen enten foretar strukturelle endringer i forhold til samarbeid mellom aktørene, eller innskrenker mulighetene for å selv vedta planer utenfor de overordnede planene. Politikerne må selv forplikte seg til egne overordnede planer, og slik forplikte private aktører til overordnede planer, og dermed sørge for at de opprinnelige hensyn som var tenkt ivaretatt i arbeidet med de overordnede planene, faktisk blir ivaretatt i praksis.

8 Konklusjon: Samordnet planlegging i Bergen kommune – utfordringer og veien mot en mer bærekraftig utvikling

I denne studien har jeg tatt for meg samordnet areal-, bolig og transportplanlegging i Bergen kommune, og gjennom kvalitative metoder undersøkt hvordan dette gjennomføres og hvilke utfordringer som knytter seg til en slik organisering av planarbeidet. Samordnet planlegging dreier seg ikke bare om å sørge for at oppgaver planlegges sammen, men også om at ulike hensyn koordineres, at ulike aktører samarbeider og at planene faktisk gjennomføres på en slik måte at det har arealeffektiv og transportreducerende effekt. Behovet for samordnet planlegging knytter seg sterkt til ønsket om å sørge for en bærekraftig byutvikling gjennom effektivisering og koordinering, og det bærekraftige perspektivet har vært vesentlig gjennom hele oppgaven.

Studien er basert på kvalitativ metode, og dataene er samlet inn gjennom intervju med 13 informanter tilknyttet planprosessen i Bergen kommune. Teorier om makt og rasjonalitet vært viktig for å forklare hvordan ulike aktører handler og påvirker samordningen, og i denne sammenhengen har jeg sett på de ulike aktørenes forståelse av hvem som har innvirkning på planarbeidet og hvem som blir lyttet til. Teoretiske perspektiver på nettverksstyring og andre styringsstrukturer har også vært avgjørende for forståelsen av hvordan ulike aktører samarbeider, og hvordan Bergen kommune har organisert samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging i kommunen. Problemstillingene som har vært utgangspunktet for oppgaven er følgende: Hvordan gjennomfører Bergen kommune samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging? Hvilken tilnærming har de ulike aktørene til samordnet planlegging? I hvilken grad skjer samordningen gjennom samarbeid mellom aktørene, og hva betyr dette for gjennomføringen? Hvordan kan Bergen kommune oppnå en mer bærekraftig utvikling?

I analysen og diskusjonen har gjennomføringen av samordnet areal-, bolig og transportplanlegging blitt knyttet til fortetningsgraden i kommunen. Samordningsbegrepet er sterkt forankret i bærekraftbegrepet, og forskning viser at bærekraftig utvikling kan oppnås gjennom fortetting i tilknytning til klimavennlige transportformer (jf. kapittel 2.2). Denne forståelsen av at samordnet planlegging kan oppnås gjennom fortetting er ble også tydeliggjort i analysen. Et viktig funn i forbindelse med dette er at gjennomføringen av samordnet planlegging ikke samsvarer med målsetningene til kommunen. Kommunen har en tydelig målsetning om 80 prosent fortetting innenfor bebygd område og i tilknytning til senterstruktur, mens fylkeskommunens analyser viser at kun 25 prosent av ny utbygging kvalifiserer til dette. På tross av en lav fortetningsgrad kan man likevel peke på at gjennomføringen av samordnet

planlegging er noe høyere enn dette, fordi kommunen benytter andre virkemidler for å samordne planleggingen. I analysen ble rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler trukket frem som virkemidler for å samordne areal-, bolig og transport, og man kan derfor forvente at gjennomføringen av samordnet planlegging også er knyttet til dette.

8.1 utfordringer knyttet til gjennomføringen av samordnet planlegging

Det er flere årsaker til at Bergen kommune ikke gjennomfører samordnet planlegging i større grad enn det de gjør i dag. Kommunen har ulike virkemidler for å samordne oppgaver, og selv om fortetting kan være et godt virkemiddel i seg selv, kan det derimot ikke knyttes opp mot samordnet planlegging dersom det ikke skjer i tilknytning til miljøvennlig transport og har arealeffektiviserende og transportreducerende effekt. Ettersom kollektivtrafikken styres av fylkeskommunen, har de kommunale og private aktørene liten direkte innvirkning på dette, og er dermed avhengig av at det enten er et godt samarbeid knyttet til utviklingen av kollektivtilbudet, eller at utbyggingen skjer langs kollektivlinjene. På tross av dette er det en gjennomgående forståelse av alle aktørene bortsett fra de regionale, at kollektivtrafikken burde kunne utvides til nye områder, og ikke bare at ny utbygging skulle skje i nærheten av kollektivtrafikken. Det at aktørene har ulike perspektiver på forholdet mellom kollektivtrafikk og utbygging av boliger er et viktig funn som bidrar til å forklare hvorfor mye av utbyggingen skjer utenfor prioriterte fortettingsområder.

Samordnet planleggings forankring i Brundtlandkommisjonens bærekraftige prinsipper har ført til at mange tar utgangspunkt i at økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn er forenelige i planlegging og utvikling av byer. På tross av dette viser denne studien at disse hensynene ikke vektlegges likt, men at markedshensynet ofte blir ivaretatt fremfor miljøhensyn. Årsaken til at markedshensynet blir vektlagt i større grad kan forklares ved at aktørene legger ulike verdier og interesser til grunn i planprosessen. Bærekraftbegrepet kan forstås på flere måter (jf. kapittel 2.1) og aktørene har ulike tilnærminger til planprosessen.

På tross av en forventning om at samordnet planlegging var preget av en kommunikativ tilnærming, ble det tydelig at de fleste planaktørene hadde en instrumentell tilnærming. En instrumentell tilnærming til planlegging blir tydelig ved at private aktører vektlegger økonomiske hensyn og egeninteresse, og at planlegging skjer gjennom å velge alternativ som fører til størst mulig økonomisk gevinst. Dette fører til at samordningen av areal og transport er vanskelig, fordi en instrumentell rasjonalitet tar utgangspunkt i at problemer og utfordringer

er konkrete og avgrensede (Amdam & Veggeland, 2011), mens samfunnsutfordringene vi har sett på i denne studien er komplekse og overlappende.

En annen faktor som påvirker gjennomføringen av samordnet planleggingen i Bergen kommune, er aktørenes organisering og grad av samarbeid. Samordnet planlegging tar utgangspunkt i å koordinere mange elementer for å sørge for sammenheng mellom arealutnyttelse og transportbehov, og knytter seg derfor også til et behov for kommunikasjon og samarbeid mellom aktørene som har ansvar for de ulike elementene. Det var en forventning om at planleggingen i Bergen var preget av nettverksstyring og styringsnettverk. Aktørene beskrev derimot en helt annen situasjon, og i analysen kom det frem at planprosessen er preget av liten grad av samarbeid og kommunikasjon, og formelle strukturer som gjør det vanskelig å samarbeide og skape felles verdier. Planprosessen beskrives som langtekkelig og uoversiktlig, og det ble også trukket frem at de politiske aktørene som styrer utviklingen og vedtar utbyggingsplaner, ikke har kontroll og oversikt over fortetningsgraden når de behandler planforslag. De politiske aktørene forklarte denne manglende oversikten med at planleggingen var fragmentert og oppstykket, og at det var vanskelig å ha oversikt når de behandler en og en plan.

Et siste element som kan forklare gjennomføringsgraden av samordnet planlegging og hvorfor miljøhensynet taper for de økonomiske hensyn er maktforhold i planprosessen. I analysen kom det frem at de kommunale aktørene og politikerne har mye makt i den tradisjonelle forståelsen av makt ved at de har muligheten til å påvirke handlingsrommet til andre aktørene gjennom lovverk og regler. Likevel trekkes de private aktørene frem som de med størst makt og påvirkning på planprosessen, og dette gjenspeiler igjen at de økonomiske hensynene blir vektlagt fremfor andre hensyn ettersom de private aktørene har økonomiske mål. Fortetningsgraden er et tydelig eksempel på at de private aktørene påvirker planprosessen og får gjennomslag for sine økonomiske rasjonaliseringer. På tross av at Bergen kommune har fokus på bærekraftig utvikling og miljø i de overordnede planene, kommer dette likevel ikke like godt til syne i gjennomføringen av planene. Private aktører får gjennomslag for planer som ikke kvalifiserer som fortetting, og planprosessen preges av manglende samarbeid, ujevn vektlegging av hensyn og formelle strukturer som aktørene fremhever som utfordrende. Sammenhengen mellom målsetninger og gjennomføring samsvarer i liten grad, og dette påvirker kommunens faktiske bærekraftige utvikling.

8.2 Hvordan kan Bergen kommune oppnå en mer bærekraftig utvikling?

Byen må i større grad bidra til løsninger på de globale utfordringene, og Bergen kommune kan gjennom mer samordnet planlegging bidra til dette. På bakgrunn av teori, analyse og funnene som er presentert gjennom studien mener jeg det er mulig å si noe om hvordan Bergen kommune kan jobbe mot en mer bærekraftig utvikling. Faktorer som kommunen kan ta for seg for å sørge for en mer bærekraftig byutvikling er:

Kommuneplanens arealdel. Ved å tydeliggjøre prioriterte for tettingsområder og ha klare avgrensninger mellom hvilke områder som er knyttet til senterstruktur og kollektivtilbud, kan kommunen legge til rette for forutsigbarhet og fortetting med effekt. Kommuneplanens arealdel bør i større grad ansees som et juridisk bindende dokument for alle aktørene, slik at det er tydelig hvor politikerne og kommunen ønsker utvikling.

Sammenheng mellom plan og gjennomføring. De politiske aktørene må i større grad forplikte seg til de overordnede planene, også når de behandler enkeltplaner fra private aktører, og slik sørge for at visjonene om en mer bærekraftig by faktisk utføres i praksis.

Tydligere styring. Bedre og tydeligere overordnede planer og tydeligere politiske visjoner kan bidra til en mer forutsigbar utvikling i kommunen, og dermed også gjøre at private aktører i mindre grad utfordrer de overordnede planene, og at man dermed kan oppnå mer fortetting med transportreducerende effekt.

Samarbeid og kommunikasjon. En overgang fra hierarkisk styring til nettverksstyring vil bidra til at flere aktører får et eierskap til de overordnede planene og skape større enighet mellom aktørene. Nettverksstyring vil også åpne for mer kommunikasjon mellom aktørene, og slik mer tillit som kan bidra til en utvikling av kommunen som alle aktører kan forholde seg til.

Organisering og struktur. Ved å legge til rette for en organisering av aktørene som sørger for gode muligheter for kommunikasjon, vil behovet for bruk av uformelle kanaler og lobbyvirksomhet reduseres, og slik redusere skjeve maktforhold. Kommunen bør også sørge for mer effektive prosesser slik at flere private aktører evner å delta i utviklingen.

Gjennom studien har jeg vist at dersom Bergen kommune skal kunne bidra til de store samfunnsutfordringene må de politiske aktørene i større grad legge de miljømessige hensynene til grunn for utviklingen, og sørge for at man har en helhetlig planlegging. Ved å ta utgangspunkt i mer nettverksbasert styring kan man skape større tillit mellom aktørene, og dermed også større eierskap til planene, og slik bidra til en bedre balanse mellom økonomiske og miljømessige hensyn, og slik bidra til en mer bærekraftig utvikling.

9 Referanser

- Amdam, J. & Veggeland, N., 2011. *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam, R., 2013. Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbeidende planlegging. I: R. Kristiansen, red. *Utfordringer for Norsk planlegging*. 3. red. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Assche, K. V., Duineveld, M. & Beunen, R., 2014. Power and contingency in planning. *Environment and Planning A*, Volum 46, pp. 2385-2400.
- Avinor, Jernbaneverket, Kystverket & Vegvesen, S., 2016. *Nasjonal transportplan 2018-2029*, Oslo: Transportetatene.
- Banister, D., 2007. The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy* 15:2, pp. 73-80.
- Baxter, J., 2010. Case Studies in Qualitative Research. I: *Qualitative Research Methods in Human Geography*. 3. Utgave red. Ontario: Oxford Univeristy Press, pp. 81-98.
- Bergen kommune, 2013. *Bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel 2010*, Bergen: Byrådet i Bergen.
- Bergen kommune, 2015. *Kommuneplanens samfunnsdel: Bergen 2030*, Bergen: Byrådet i Bergen.
- Bouckaert, G. B., Peters, G. & Verhoest, K., 2010. *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management..* Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Bowitz, E. & Høegh, J., 2005. Bytransformasjon - mister kommunene grepet eller gi de det fra seg?. I: *Governance i Norske storbyer*. Fagernes: Spartacus Forlag.
- Bradshaw, M. & Stratford, E., 2010. Qualitative Research Design and Rigour. I: *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Ontario: Oxford Univeristy Press, pp. 69-80.
- Campbell, S., 1996. Green cities, Growing cities, Just cities?.. *Journal of the American Planning Association*, 62(3), pp. 296-312.
- Dunn, K., 2010. Interviewing. I: *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Ontario: Oxford University Press.
- Falleth, E. & Saglie, I. L., 2013. Kommunal arealplanlegging. I: *Utfordringer for norsk planlegging*. 3.utg. red. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Farsund, A. A. & Holmen, A. K. T., 2010. Perspektiver på styringsnettverk og nettverksstyring. I: *Norske byregioner: utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Farsund, A. A. & Leknes, E., 2010. *Norske byregioner - Utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Fimreite, A. L., Medalen, T. & Aars, J., 2005. By-governance. I: *Governance i Norske Storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ..* Fagernes: Spartacus Forlag.

- Flyvbjerg, B., 1991a. *Rationalitet og magt I*. Odense: Akademisk forlag.
- Flyvbjerg, B., 1991b. *Rationalitet og magt II*. Odense: Akademisk forlag.
- Flyvbjerg, B., 2004. Phronetic Planning research: Theoretical and Methodological reflections.. *Planning Theory & Practice*, 5(3), pp. 283-306.
- Flyvbjerg, B., 2006. Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), pp. 219-245.
- Friedmann, J., 1987. *Planning in the Public domain*. Princeton: Princeton University Press.
- Friedmann, J., 1998. Planning theory Revisited. *European Planning Studies*, 6(3), pp. 245-253.
- Friedmann, J., 2005. Globalization and the emerging culture of planning. *Progress in planning*, 64(5), pp. 182-234.
- From, J. & Sitter, N., 2002. Hva er Governance. *Plan*, Issue 6, pp. 22-25.
- Grønmo, S., 2007. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 2. red. Bergen: Fagbokforlaget.
- Habermas, J., 1987. *The Theory of Communicative Action*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, J., 1995. *Between facts and norms; Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hanssen, G. S. & Hofstad, H., 2015. Styring av kompakt byutvikling - hvordan brukes overordnede planer til å balansere motstridende hensyn?. I: *Kompakt byutvikling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Saglie, I.-L., 2015. Håndtering av motstridende hensyn i byutviklingen - tilsiktede og utilsiktede konsekvenser. I: *Kompakt byutvikling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, G. S. et al., 2015. Hvorfor studere den kompakte byen?. I: *Kompakt byutvikling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Healy, P., 2006. *Collaborative Planning - Shaping Places in Fragmented Societies*. 2. Utgave red. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Hordaland Fylkeskommune, 2012. *Regional Transportplan Hordaland 2013-2024*, Bergen: Hordaland Fylkesting.
- Hordaland Fylkeskommune, 2014. *Regional plan for attraktive senter i Hordaland - senterstruktur, tenester og handel*, Bergen: Hordaland fylkeskommune.
- Hordaland Fylkeskommune, 2015. Folketal og demografi. *Hordaland i tal*, Volum 1.
- Huxley, M. & Yiftachel, O., 2000. Debating Dominance and Relevance: Notes on the 'Communicative Turn' in Planning Theory. *International Journal of Urban and Regional Reserach*, December, 24(4), pp. 907-913.
- Jensen, R., 2004. Hvordan styre arealbruk og transport når "governance" erstatter "governing"?. *Plan*, 36(5), pp. 4-11.

- Jensen, R. H., 2005. Makt og avmakt i fysisk planlegging og gjennomføring - refleksjoner fra etterbruk av Fornebu. *Plan*, 37(1), pp. 9-17.
- Kooiman, J., 1993. *Modern Governance: New Government-society interactions*. London: Sage Publications Ltd.
- Leknes, E., Farsund, A. A. & Holmen, A. K. T., 2007. Planarbeid og utbyggingspolitikk i norske storbyer. *Plan*, 39(1), pp. 14-19.
- Newman, P. W. G. & Kenworthy, J. R., 2007. Gasoline consumption and cities. *Journal of the American Planning Association*, 55(1), pp. 24-37.
- Nordahl, B., 2013. Planlegging og marked - arealplanlegging som arena for dialog og forhandling. I: *Utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlag.
- Nordahl, B., 2015. Kommunens styringsmuligheter og økonomiske drivere i kompakt byutvikling. I: *Kompakt Byutvikling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Næss, P., 1991. *Klimahensyn ved regional planlegging i fylker og kommuner*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Næss, P., 2013. Bærekraft og klimahensyn i planlegging. I: *Utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Næss, P., 2015. Kompaktbyen og bærekraftig transport. I: *Kompakt byutvikling*. Oslo: Univeristetsforlaget AS.
- Næss, P., Saglie, I.-L. & Thorén, K. h., 2015. Ideen om den kompakte byen i norsk sammenheng. I: *Kompakt byutvikling*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Næss, P., Sandberg, L. S. & Thoren, H. A.-K., 1996. *Bærekraftig byutvikling - Mål og Prinsipper*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Plan og bygningsloven, 2008. Lov 27. juni 2008 Nr.10 om planlegging og byggesaksbehandling.
- Pløger, J., 2013. Planlegging, kunnskap og makt. I: *Utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget, pp. 256-272.
- Redclift, M., 2000. *Sustainability: Life chances and livelihoods*. London: Routledge.
- Regjeringen, 2014. *Statlig planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*, Oslo: Regjeringen.
- Regjeringen, 2015. *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Rhodes, R. A., 1997. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Røiseland, A. & Vabo, S., 2008. Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 24(1-2), pp. 86-107.

- Røiseland, A. & Vabo, S. I., 2008. Kommunalt selvstyre eller samstyring?. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 49(3), pp. 409-420.
- Røiseland, A. & Vabo, S. I., 2012. *Styring og samstyring - Governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røsnes, A. E., 2005. Byplanlegging - fra regulativt hierarki til nettverksmekanismer. I: *Governance i Norske storbyer*. Fagernes: Spartacus Forlag.
- Sager, T., 2015. Planlegging av kompakt byutvikling - hvordan kommer ulike ideologiske verdier til syne?. I: *Kompakt byutvikling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Saglie, I.-L., Hofstad, H. & Hanssen, G. S., 2015. Hvordan studere motstridende hensyn i den kompakte byen?. I: *Kompakt byutvikling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sørensen, E. & Torfing, J., 2007. *Theories of democratic network Governance..* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- The Global Commission on the Economy and Climate, 2014. *The New Climate Economy*, St. Louis: World Resources Institute.
- Winchester, H. P. & Rofo, M. W., 2010. Qualitative Research and its Place in Human Geography. I: *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Ontario: Oxford University Press, pp. 3-25.
- World Commission on Environment and Development, 1987. *Our common future*. Oslo: Tiden norsk forlag.
- Yin, R., 1981. The case study as Serious Research Strategy. *Science Communication*, 3(1), pp. 97-114.

Vedlegg

Vedlegg 1: Koding av informanter

Kommunal administrasjon	Fylkeskommunal administrasjon	Privat aktør	Kommunal politiker
Kommunal informant 1	Regional informant 1	Privat informant 1	Politisk informant 1
Kommunal informant 2	Regional informant 2	Privat informant 2	Politisk informant 2
Kommunal informant 3	Regional informant 3	Privat informant 3	Politisk informant 3
Kommunal informant 4			

Vedlegg 2: Intervjuguide (3 sider)

INTERVJUGUIDE – SAMORDNET PLANLEGGING

Informantkode:

Hvor/Når:

Generelt:

- Fortell litt om etaten/bedriften/komiteen
- Hva er din/deres rolle i byutviklingen i Bergen?
- Hvordan arbeider dere med planlegging?
- Hvilken kompetanse har dere her?
- Vil du si at dere er eksperter på planfeltet?

Miljø og samordning

- Hvordan forstår du/dere bærekraftig byutvikling?
- Er det oppnåelig i dagens samfunn?
- Hvilket ansvar har dere i forhold til den globale problematikken?
- Hvem er pådriverne for et mer miljøvennlig samfunn?
- Hva legger dere i begrepet samordnet planlegging?
- Hvordan jobber dere konkret med retningslinjene fra regjeringen?
- Har samordnet planlegging noen positiv effekt for samfunnet? Hvordan?
- Er samordning noe nytt eller bare nettopp skrevet ned? Hvorfor tror du regjeringen har konkretisert det?

Utbygging og planlegging:

- Hvordan vil du beskrive deres rolle i planleggingen og boligutviklingen i Bergen kommune?
- Hva legges til grunn når dere planlegger ulike områder og antall boliger?
- Hvordan foregår prosessen med boligutvikling beskrevet fra ditt perspektiv?

- Hvilke hensyn tas når dere regulerer et område og hvilken kunnskap legges til grunn?
- Hvordan jobber dere sammen med andre etater/aktører i kommunen når dere planlegger for boligutbygging?
 - Private – Kommunale – Politiske – Regionale
- Hva legger dere i forståelsen av fortetting eller kompakt byutvikling?
- Hvilke kriterier legges til grunn når dere skal fortette?
- Hvordan avgjør dere hvor det skal fortettes og hvor det er greit at man bygger ut nye områder?
- Noe av poenget med å fortette er å minske transportbehov, men dette skjer ikke nødvendigvis alle steder – hvorfor ikke?
- Hvordan prioriterer dere når miljøhensyn kommer i konflikt med andre hensyn som næringsinteresser og økonomi?
- Hvordan vektlegges innspill fra sivile og interesseorganisasjoner i planlegging av boliger?

Trafikk

- Hvilke virkemidler brukes for å senke trafikkvolumet i utbyggingsområder?
- Hvordan fokuserer dere på transportreducerende utvikling og planlegging?
- Hvordan jobber dere for å minimere nye behov for biltransport?
- Er senkning av biltrafikk et mål i seg selv? Eventuelt hvorfor?
- Er det lett å forsømme dette målet?
- Er det deres oppgave senke biltrafikken/klimagassutslippene? (hvem sin?)
- Hvorfor er det vanskelig å redusere biltrafikken?
- Hvor viktig er gang og sykkelveiutbygging når man bygger boliger?
- Har det vært en utvikling i hvordan man anser sykkel, kollektiv og gange?
- Hvor viktig er hensyn til kapasitet og avstand til kollektivtransport når dere planlegger boliger i nye områder?
- Hvordan samarbeider dere med aktører som har ansvar for kollektivtransport?

Makt og styring

- Samordning handler jo også om samarbeid mellom ulike aktører. Kan du beskrive forholdet mellom dere og andre aktører i planarbeidet?
 - Private – Regionale – Kommunale – Politiske
- Er det konkurranse mellom ulike aktører?
- Har noen aktører mer makt/større fordel enn andre?
- Hvilke aktører er viktige i planprosessen? Er noen aktører viktigere enn andre?
- Hvem har det øverste ansvaret for hva som skjer i Bergen sin utvikling?
- Hvordan vil du beskrive forholdet mellom de offentlige og private aktørene i planprosessen?
- Har de private aktørene for mye eller for lite innflytelse i planleggingen av Bergen kommune – sett fra ditt ståsted?
- Vil du si at Bergen kommune er eksperter på sitt felt?
- Hvordan kan man opprettholde en slik ekspertstatus?
- Hvordan synes du balansen mellom offentlige og private planaktører er når det gjelder ansvar, visjoner og eksperter?
- Er det en skjevfordeling av kunnskap, tar ulike aktører ulike deler av kunnskapsforholdet eller har alle aktørene like mye kunnskap i planprosessene?
- Hvem har ideene og er den fremover lente aktøren i planprosessene?

Avslutning:

- Hva er de største utfordringene for en bærekraftig byutvikling i Bergen kommune i dag?
- Finnes det andre strategier som ville gitt bedre byutvikling?
- Hvis du kan skylde på noen eller noe – hvorfor er luftforurensning fortsatt en utfordring i Bergen kommune?
- Vil du tilføye noe?