

Utfordringer ved offentlig-privat nettverksstyring –
et casestudie fra planleggingen rundt
Damsgårdssundet, Bergen



Mastergradsoppgave i samfunnsplanlegging,
Institutt for geografi,
Universitetet i Bergen

Martin Tengesdal Torstenbø,
15.05.2013

Overordnet sammendrag

Oppgaven ser nærmere på samarbeidet mellom Bergen kommune og flere ulike ikke-kommunale aktører hvor nettverksstyring har gjort seg gjeldende i planleggingen av bytransformasjonen rundt Damsgårdssundet i Bergen. Organisasjonsformen som har blitt benyttet er styringsnettverk og er formalisert gjennom nettverket; «Ny energi rundt Damsgårdssundet» (NERD). Perioden nettverket skulle være aktiv var satt fra 2006-2012, det har imidlertid blitt noe utsatt grunnet forsinkelser. Dette er en organisasjonsform som ikke tidligere er benyttet innen byplanlegging i Bergen, hvor oppgaven har som formål å se hvilke **utfordringer** som kommer til syne under et slikt samarbeid. Det som er med og gjør NERD til et interessant forskningsemne er blant annet at det er flere ulike ikke-kommunale/private aktører som arbeider sammen i nettverk med kommunale aktører. Tradisjonelt har ikke arbeidsdelingen mellom de ulike aktørene vært slik (Sørensen og Torfing, 2007).

I området rundt Damsgårdssundet var det på begynnelsen av 2000-tallet flere private planer som var under utarbeiding. Det var blant annet to ulike planer på begge sider av Damsgårdssundet, med boliger på den ene siden og næringsbygg på den andre. Bergen kommune hadde også egne prosjekt i området, hvor restaureringen av Ny-Krohnborg skole stod sentralt. Formålet med NERD var å se de ulike private delprosjektene i en sammenheng med kommunens egne prosjekt i området, og på denne måten skape et områdeløft. I tillegg til disse ulike delprosjektene har det også vært betydelige infrastrukturoppgaderinger i området som skal komme alle delprosjektene til gode, blant annet er det planlagt en strandpromenade rundt Damsgårdssundet, samt en ny gang- og sykkelbro over sundet som bidrar til å knytte området nærmere Bergen sentrum.

Arbeidet i styringsnettverket NERD har vært todelt. Det har vært en styringsgruppe som har bestått av kommunaldirektører og direktører fra de ikke-kommunale foretakene. Styringsgruppen var sentral i opprettelsen av nettverket, hvor det blant annet ble utarbeidet en kommunedelplan for områder, som skulle legge føringer for det videre arbeidet i nettverket. Den andre delen av arbeidet i nettverket har foregått på et «lavere nivå» hvor den daglige kommunikasjonen og samhandlingen i nettverket tok til.

Under utarbeidelsen av denne oppgaven har det vært intervjuet aktører som har hatt en tilknytning til NERD i en eller annen form. Det har blitt intervjuet kommunale og ikke-

kommunale/private aktører. Dette er for å gi best mulig svar på de problemstillingene som er stilt.

Oppgaven har hatt som hensikt å finne ut hvordan profittmaksimerende aktører kan jobbe sammen i nettverk med kommunale aktører som skal ha «hele samfunnet» i tankene når de planlegger. Sentralt her står det å finne ut hvordan samarbeidet og kommunikasjonen har fungert i nettverket. Informasjonen som kom frem under feltarbeidet ble så analysert, før den ble satt inn i en videre teoretisk kontekst. I oppgaven blir det lagt vekt på å forstå sammenhenger mellom ulike element, spesielt med tanke på teoretiske begrep og de empiriske resultatene som er kommet frem under feltarbeidet.

Forord

Når jeg først begynte på geografistudiene var planen å ta en mastergrad å bli en «mester» i geografi. Nærmere seks år senere har jeg fremdeles lært navnet på svært få byer i Belgia, slik så mange mener at jeg som geograf bør kunne. Det har tidvis vært vanskelig å forklare for både slekt og venner hva jeg egentlig studerte, og til tider har det til og med vært vanskelig å forstå for meg selv. Men ved endt mastergrad bør jeg i det minste ha en viss peiling.

Under feltarbeidet kan det til tider ha vært vanskelig for informantene å forstå hvilke svar jeg egentlig var på jakt etter. Og det skal sies at problemstillingene endret seg etter hvert som jeg fikk mer og mer informasjon og kontroll, over det som virket ganske uoversiktlig ved prosjektstart. Likevel har informantene tatt seg tid til å stille opp, og satt av tid til meg, dette setter jeg utrolig stor pris på. Ved endt intervju var det flere av informantene som syntes oppgavetema var spennende og ønsket å lese oppgaven når den var ferdig. Flere av resultatene som jeg satt igjen med til slutt var mye mer spennende og interessante enn det jeg kunne drømt om på forhånd - dette har bidratt til å gjøre oppgaveskriving mye enklere.

Jeg må også takke min veileder, Knut Hidle, som alltid har hatt døren åpen dersom det enten har vært små eller store spørsmål som har plaget meg. Ved hjelp av hans kroniske (og smittsomme) optimisme har han virkelig vært til stor hjelp under hele min mastergrad.

Under mine seks år i Bergen by er det mange å takke, spesielt vil jeg takke den nærmeste familie som (stort sett) har hatt troen på meg i alle år. En takk også til Njøs som har vært et akademisk forbilde gjennom studietiden. Og en spesiell takk til men herlige kjæreste og samboer Tone som har betydd veldig mye for meg i alt dette arbeidet, det hadde vært veldig vanskelig og gjennomført dette uten deg.

Bergen, 15.05.2013,
Martin Tengesdal Torstenbø.

Innhold

1	Innledning.....	1
1.1	Studieområdet.....	2
1.2	«Ny energi rundt Damsgårdssundet»	5
1.3	Utfordringer med nettverksplanlegging	7
2	Teori	11
2.1	Planlegging – en kort historisk gjennomgang	11
2.1.1	Planlegging i en norsk kontekst	12
2.1.2	New Public Management	13
2.2	Governance og nettverksstyring.....	14
2.3	Kommunens rolle i den moderne planlegging	18
2.3.1	Styringsnettverk	20
2.4	Tilnærminger til planlegging.....	24
2.4.1	Legitimitet	26
2.4.2	Kommunikativ planlegging.....	29
2.5	Bytransformasjon	31
3	Metode og feltarbeid	34
3.1	Valg av problemstillinger.....	34
3.2	Hva er metode?.....	35
3.2.1	Kvalitativ metode	35
3.2.2	Induktiv, deduktiv eller abduktiv?	36
3.2.3	Casestudie.....	37
3.2.4	Semi-strukturerte intervju og dokumentanalyse	38
3.2.5	Utvalg av informanter	41
3.3	Dataproduksjon	42
3.4	Reliabilitet og validitet	44
3.5	Analysering av data	45
3.5.1	Generalisering	47
4	Planleggingen av «Ny energi rundt Damsgårdssundet» -trendene følges.....	50
4.1	Dannelsen av NERD	50
4.1.1	Styringsnettverk som organisasjonsform	51
4.2.	Tilnærminger til planlegging.....	55
4.2.1	Områdeløft og gentrifisering	55

4.2.2	Aktørenes legitimitet	62
4.3	Samarbeidet i oppstartsfasen av nettverket	64
4.4	Kommunens roller i NERD	67
4.5	Kommunikasjon og samarbeid i nettverket.....	72
4.6	Konkluderende oppsummering	78
5	Erfaringer fra «ny energi rundt Damsgårdssundet»	80
5.1	Noe å bygge videre på?	80
5.2	En endret kommunal rolle?	88
5.2.1	Utfordringer kommet til syne under NERD	90
6	Konklusjon: Utfordringene ved nettverksstyring	94
6.1	Utredelse av problemstillingene	94
6.2	Konkluderende refleksjoner	98
6.2.1	Videre forskning.....	102
7	Referanser.....	103
	Vedlegg 1: Skriftlig empirisk materiale	III
	Vedlegg 2: Liste over informanter med koding	III
	Vedlegg 3: Intervjuguide.....	IV
	Vedlegg 4: Skriv sendt til informantene i forkant av intervjuet.....	V
	Vedlegg 5: Svar fra NSD	VI

Figurer og tabeller

Figur 1: Damsgårdssundet med oversiktskart over delprosjektene	4
Figur 2: Organisasjonskart; Ny energi rundt Damsgårdssundet	6
Figur 3: Kommunikasjon mellom private utbyggere og Bergen kommune	76
Tabell 1: Avhengighetsforhold mellom kommunen og private utbyggere	84

1 Innledning

Styringsnettverk hvor flere kommunale og ikke-kommunale aktører arbeider sammen i nettverk begynner å bli mer og mer vanlig innen moderne byplanlegging, men kan også by på utfordringer (Aarsæther et al., 2012). Vi vil i denne oppgaven se nærmere på planleggingen rundt Damsgårdssundet hvor vi skal se dette har gjort seg gjeldende. Da eldre industriområder i Damsgårdssundet i Bergen etter hvert ble lagt ned lå forholdene til rette for å transformere området til nye formål – en bytransformasjon var i emning. Amin og Thrift (2002) og Soja (2000) peker på at urban restrukturering er aktuelt, og har vært det over lengre tid, i en internasjonal kontekst. Nordahl (2012) legger vekt på at samspillet mellom kommuner og markedet er svært viktig i byutvikling. Med to private utbyggere/aktører som begge hadde utbyggingsplaner rundt Damsgårdssundet, samt at Bergen kommune hadde egne prosjekt i nærhet til Damsgårdssundet (se figur 1 for komplett oversikt over hvor de ulike prosjektene er lokalisert). Dette medførte at kommunen tok initiativ til et samarbeid med kommunale og private/ikke-kommunale. De ulike aktørene skulle arbeide sammen i et nettverk, det er aldri tidligere blitt benyttet en slik samarbeidsform i Bergen. I bytransformasjonen rundt Damsgårdssundet har dette blitt formalisert gjennom nettverket; Ny energi rundt Damsgårdssundet (NERD) (Bergen kommune, 2007-a). Dette skulle legge forholdene best mulig til rette for å skape det som skulle danne Bergens mest moderne og populære bydel (PU3). I kommunedelplanen omtales prosjektet slik: *Den nye bebyggelsen mot sjøfronten på begge sider av fjorden vil bli byens nye ansikt mot sjøen, og vil påvirke byens identitet i lang tid fremover* (Bergen kommune, 2007-b: 13). Farsund og Leknes (2010) peker på at bytransformasjonsområder ofte blir brukt i byens markedsføring.

NERD er et styringsnettverk, som blant annet kjennetegnes av at ulike aktører arbeider i nettverk mot felles mål (vi tar for oss dette begrepet nærmere i neste kapittel under punkt 2.3.1) (Farsund og Holmen, 2010). Styringsnettverk har blitt en stadig mer brukt organisasjonsform benyttet innen flere samfunnsfelt (Kersbergen og Waarden, 2004), også innen bytransformasjon som kan sees på som en gren innen arealplanleggingen (Falleth og Saglie 2012-a). Denne oppgaven vil blant annet ta for seg hvordan arbeidet i nettverket mellom de ulike kommunale og ikke-kommunale aktørene har foregått, og eventuelle utfordringer de har stått ovenfor. På denne måten kan vi få et nærmere innblikk i hva som er med og kjennetegner moderne byplanlegging, hvor planlegging i nettverk har vokst frem, med utgangspunkt i planleggingen rundt Damsgårdssundet. Ifølge teorien skal aktører deltakende i

styringsnettverk være likestilte og jobbe i fellesskap mot felles mål (Sørensen og Torfing, 2007). Hvordan utspiller dette seg i praksis når man i utgangspunktet har profittmaksimerende private aktører og samfunnsengasjerte kommunale

representanter i samme nettverk? Dette er noen av de elementene som er med og gjør moderne planlegging så spennende og som oppgaven har til hensikt å finne ut av.

1.1 Studieområdet

Damsgårdssundet ligger sentralt plassert i Bergen og er lokalisert i umiddelbar nærhet til sentrumskjernen i byen, omtrent 12 minutters gange. Sundet strekker seg

fra Puddefjordsbroen i nordvest, mens den gamle- og nye nygårdsbroen avgrensner området i det sørøstlige siden. På den nordøstlige siden av sundet finner man bydelen Møhlenpris, hvor blant annet Marineholmen, (illustrert på bilde 1), er lokalisert. På den sørvestlige siden finner man området Løvstakken/Solheim, også kalt Solheimssiden. Området rundt Damsgårdssundet har siden midten på 1800-tallet vært et viktig industriområde i Bergen, hvor det hovedsakelig var jern, metall, tekstil- og verftsindustri som preget området (Bergen kommune, 2007-a).



Bilde 1: Næringsbygg på Marineholmen, utbygger GC Rieber. Foto: Martin Tengesdal Torstenbø



Bilde 2: Eldre bebyggelse på Solheimssiden, delvis dekket av de nye boligene av BOB i front. Foto: Martin Tengesdal Torstenbø

Dette førte til at Solheimssiden etablerte seg som en arbeiderbydel.

Bergensk Mekaniske Verksted (BMV) var en av de større industriaktørene i området og hadde drift i sine lokaler langs

Damsgårdssundet frem til slutten av 1980-

tallet (Bergen kommune, 2010). Industrisysselsettingen i Bergen merket en tilbakegang allerede fra 60-tallet ifølge Stenstadvold (1977). Solheimssiden blir ofte omtalt som skyggesiden i Bergen, det er ikke bare på grunnlag av solbegrensningen i området. Bergen kommune har utarbeidet en levekårsindeks fra 2011, som har til hensikt å måle ulike forhold som har påvirkning på levekårene. I indeksen blir studieområdet imidlertid delt, men Solheimssiden, hvor en stor del av studieområdet inngår (se figur 1), befinner seg i sone Solheim nord. Denne sonen kommer svært uheldig ut på en rekke områder, og ligger forholdsvis sist på median bruttoinntekt, nest sist på barnevernstilfeller og tredje sist i forhold til utdanningsnivå. Bergen kommune er i alt inndelt i 51 soner i denne indeksen (Bergen kommune, 2011). I tillegg er området preget av en høy andel sosialboliger, hvorav nærmere 10 % av boligene på Solheimssiden er kommunale utleieboliger. (Bergen kommune, 2007-b). På figur 1 kan man se hvor Solheimssiden er lokalisert, samt hvor de ulike delprosjektene er. Mye av den eldre boligbebyggelsen på Solheimssiden, skjedde parallelt med den økte industrisysselsettingen som preget området (Bergen kommune, 2007-b). Det er blant annet på bakgrunn av de sosiale utfordringene at Bergen kommune tok initiativet til samarbeidet med private aktører, de ville prøve å sette de ulike prosjektene i sammenheng med sitt overordnede mål om å få til et områdeløft for Løvstakken/Solheimssiden (K1, K8). Vi vil nå se nærmere på *hvorfor* nettverket ble opprettet og *hvordan* det er organisert.



Bilde 3: Nye boliger på sørvestsiden av Damsgårdssundet, utbygger BOB. Foto: Martin Tengedal Torstenbø



Figur 1: Damsgårdssundet med oversiktsbilde av Bergen, samt markeringer over hvor de ulike delprosjektene er lokalisert (norgeskart.no).

1.2 «Ny energi rundt Damsgårdssundet»

For å få med seg hele historien bak «Ny energi rundt Damsgårdssundet» (NERD) må man tilbake til 2002 hvor byutviklingsprogrammet i Bergen fant sted. Dette var et kurs i regi av Bergen kommune. Bergen kommune var initiativtaker og tok lederrollen, deltakende på kurset var også flere private aktører representert som beskjeftiger seg med arealplanlegging i Bergen. En av hovedgrunnene for at Bergen kommune la opp til denne samlingen var for å finne ut hvordan man på best mulig måte kunne drive med planlegging, i tiden som kom. Under dette kurset kom det frem at det var Bergen kommune som måtte være den ledende aktøren innen arealplanlegging, dette var en beslutning tatt av de private aktørene (K8). Veien fra byutviklingsprogrammet i 2002 til handlingsprogrammet bak NERD som ble utformet i 2006-07 vil nå oppsummeres kort. Det var som kjent flere private interesser på begge sider av Damsgårdssundet og dette førte til at Bergen kommune tok initiativ til samarbeid hvor de private planene skulle komme inn under kommunedelplanen Puddefjorden - Damsgårdssundet, dette skjedde i årene 2002-2003. Etter hvert ble det bestemt at aktørene skulle søke finansielle midler gjennom et program via EU (Europeiske union), kalt for Concerto-programmet¹, dette ble gjort i 2005. Søknaden ble imidlertid avslått, og samarbeidet i forkanten av denne søknadsprosessen ble videreført til «Ny energi rundt Damsgårdssundet» og handlingsprogrammet bak NERD utformes, dette ser dagens lys i 2006, og blir endelig godkjent i byrådet i 2007 (Bergen kommune, 2007-a).

NERD er organisert i et nettverk som har aktører som representerer ulike interesser, men som man gjennom nettverket skal forsøke å se i en sammenheng. I NERD har kommunen flere ulike prosjekt, men har områdeløft som et overordnet mål. Et av de viktigste prosjektene til kommunen i området er restaureringen av Ny-Krohnborg skole på Løvstakksiden av Damsgårdssundet. De to private delprosjektene i nettverket er: G. C. Rieber AS som er ansvarlig for næringsbyggene på Marineholmen (bilde 1) og BOB (Bergen og omegn boligbyggelag), som er ansvarlig for utbyggingen av Damsgårdssundet sør med hovedsakelig boliger og noe næring (se bilde 3). De to private delprosjektene har en relativ stor størrelsesorden hvorav næringsbyggene på Marineholmen anslagsvis huser en plass mellom 4- 5000 arbeidsplasser (bt.no, 2013-b), mens BOB har bygget/bygger omtrent 550 leiligheter

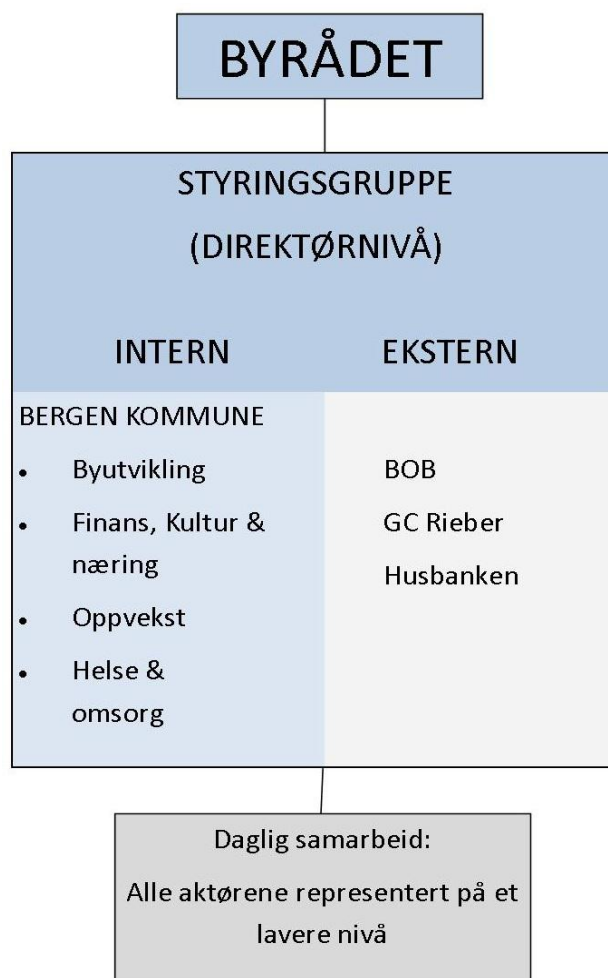
¹ Concerto- programmet er et program som gir økonomisk bistand til tiltak som er med og fremmer energi-gjerrige løsninger i byer; og omtaler programmet slik på sine nettsider: [...] *all relevant actions and initiatives in the construction and energy supply sector in cities and communities relating to energy performance and use of resources* (concerto.eu, udatert).

og består av fem ulike boligprosjekt, og 10 000 m² næringsarealer (bob.no, udatert). På Bergen kommune sine hjemmesider sies dette om NERD:

Parallelt med og i etterkant av kommunedelplanarbeidet er prosjektet ”Ny energi rundt Damsgårdssundet” gjennomført. Dette prosjektet ser utbygging av transformasjonsområdene i sammenheng med et sosialt og fysisk opprustningsprogram for de eksisterende områdene langs Løvestakksiden (bergen.kommune.no, 2012).

Som vi så i forrige avsnitt ble G. C. Rieber og BOB sine planer innlemmet i kommunedelplanen som ble laget til søknaden om økonomisk tilskudd til Concerto-programmet. Da denne søknaden ikke ble godkjent fortsatte kommunedelplanen å legge videre føringer for det videre samarbeidet som ble konkretisert gjennom NERD-nettverket.

Utformingen av kommunedelplanen var det en overordnet *styringsgruppe* som stod for. Som man ser ut av Figur 2 er det byrådet som er øverste leder og står ansvarlig. Dette gir nettverket en demokratisk forankring. Deretter er styringsgruppen todelt; det ble utformet én intern og én ekstern styringsgruppe. Den interne styringsgruppen er representert ved fire kommunaldirektører henholdsvis fra avdelingene: Byutvikling, Finans, kultur & næring, Oppvekst og Helse & omsorg i Bergen kommune. Den eksterne styringsgruppen bestod av tre sentrale ikke-kommunale/private aktører, deltakende her var: Husbanken, BOB og GC Rieber (på vegne av Høytetnologiseret i Bergen (HiB) og Solheimsviken). I den eksterne styringsgruppen er det direktørene i de



Figur 2: Organisasjonskart; Ny energi rundt Damsgårdssundet. Etter: (Bergen kommune, 2007-a: 2).

respektive foretakende som representerer disse, for den interne styringsgruppen er det kommunaldirektørene som er representert. Husbanken er også deltakende i den eksterne styringsgruppen som en ikke-kommunal aktør, selv om det er et statlig foretak. HiB og Solheimsviken er begge foretak lokalisert på Marineholmen, men hvor GC Rieber stod for utbyggingen og representerte disse interessene i den eksterne styringsgruppen. I feltarbeidet

kommer det frem at hele - den interne og eksterne - styringsgruppen har møter omtrentlig to ganger i året. I styringsgruppen er det de ulike kommunaldirektørene og direktørene i de ikke-kommunale foretakene som er representert. De aktørene som er deltakende i styringsgruppen er også deltakende i NERD, hvorpå styringsgruppen er en sentral del av nettverket.

Det er viktig å ha klart for seg at det er to ulike nivå innad i NERD, et viktig aspekt ved samarbeidet i styringsnettverket foregår på et «lavere» nivå enn styringsgruppen. Hvor den daglige kommunikasjonen mellom deltakende aktører i nettverket utspiller seg. Her er diverse saksbehandlere fra de ulike avdelingene i kommunen og representanter fra de private foretakene representert. NERD kan sees på som et naturlig fora hvor aktørene kan interagere og kommunisere sammen, dette gjøres enklere med deltakelse i nettverket, enn om man hadde stått utenom nettverket (Sørensen og Torfing, 2007). Det er ikke blitt formalisert et organ som i styringsgruppen, utover at de aktørene deltakende i NERD har et. Tanken/ideen om et uformelt og tettere samarbeid er noe av kjennetegnene bak nettverksstyring og styringsnettverk (ibid.), og kan derfor forstås i å være gjeldende også i NERD. Vi kan på bakgrunn av dette konstatere med at det var Bergen kommune som var initiativtaker til opprettelsen av nettverket, kommunen har også flere representanter fra ulike avdelinger med i nettverket og spiller således en sentral rolle i nettverket. Kommunen fortsetter å spille en rolle utover nettverket også; en kommunal avdeling som ikke er deltakende i nettverket er avdeling for byggesak, vi vil komme nærmere innpå hvilken påvirkning dette har hatt på blant annet samarbeidet i nettverket senere i oppgaven, (blant annet under 4.3.1 Kommunens roller i NERD).

1.3 utfordringer med nettverksplanlegging

Teorier omhandlende samfunnsplanlegging og andre samfunnsforhold, peker på at samfunnet har hatt en utvikling hvor vi har gått fra en government til governance tilnærming (Sørensen og Torfing, 2007). Dette innebærer at den moderne byplanlegging har utviklet seg i en retning hvor det stadig oftere blir benyttet nettverk som styringsform (Fimreite et al., 2005, Sørensen og Torfing, 2007). Disse nettverkene kan bestå av flere aktører, både private og offentlige, og kan ofte være ulikt sammensatt fra nettverk til nettverk. Nettverksplanlegging skiller seg fra en samarbeidsmodell som er mer utbredt, kalt offentlig-privat samarbeid (OPS), som er en samarbeidsform som har blitt benyttet i norsk planlegging over en periode (Lædre, 2006, Røsnes, 2005), men hadde sin opprinnelse i USA og Storbritannia (Fimreite et al., 2005). Dette er heller ikke et nytt fenomen i Bergen, og OPS har vært benyttet tidligere, ifølge en

privat utbygger (PU2). Blant annet er noe av det som kjennetegner et tradisjonelt OPS et samarbeid mellom én privat aktør og det offentlige forvaltningsapparatet. Målet ved et slikt samarbeid er å oppnå effekter som man ikke hadde klart om man hadde arbeidet separat med tanke på risikofordeling, raskere ferdigstilling og avlastning for kommuneøkonomien (Akintoye et al., 2003). Det som derimot skiller seg ut ved planleggingen rundt Damsgårdssundet er konstellasjonen med flere forskjellige private og kommunale aktører som arbeider sammen i nettverk. Aktørene deltakende i nettverket er i en situasjon hvor de ikke har vært tidligere. Et element som står sentralt innen nettverksstyring er blant annet at aktørene er likestilte (Olsen, 2005). Nettverksstyring står i kontrast til den mer tradisjonelle government-pregede planleggingen, som har mistet mye av sin tidligere makt innen byutvikling. Dette har ført til at det offentlige apparatet har gått fra å være eneførende, til å bli en blant flere aktører som er med og former byutviklingen (Fimreite et al., 2005).

Et viktig poeng å fremheve er at nettverket bak NERD er det første av sitt slag innen arealplansektoren i Bergen hvor det benyttes styringsnettverk som organisasjonsform, dette er med og bidrar til at NERD er et interessant fenomen å se nærmere på. Noe av det oppgaven har som formål å belyse er hvilke utfordringer man kan støte på når man planlegger i nettverk. Styringsnettverket bak NERD består av flere aktører, med ulik bakgrunn, både kommunale og private. Farsund og Holmen (2010) peker på at aktører kan ha ulike tilnærming til planlegging; instrumentell og normbasert. Grovt sett kan man si, at ved en instrumentell tilnærming har man et fokus på profittmaksimering og egengevinst, mens man ved en normbasert tilnærming har et større fokus på å løse samfunnsproblemer, og at *[...]aktørenes preferanser i stor grad preges av situasjonen de er tilknyttet* (Farsund og Holmen, 2010: 39). Et interessant tema i så måte kan være om aktørene i NERD kan ha ulike tilnærming til planlegging og videre bringer dette til styringsnettverket og eventuelt hvilke utfordringer kan dette medføre. Et fokus her kan være på samarbeid og kommunikasjon i NERD dersom de har ulike mål og forventninger med samarbeidet. I oppgaven vil det også bli fokusert på hvordan kommunen/forvaltningen håndterer denne nye rollen. Avslutningsvis vil det også bli presentert hvordan kommunen kan endre seg, for og best mulig kunne håndtere samhandlingen i en nettverkssituasjon. En definisjon som kan være grei å få avklart er selve definisjonen av planlegging, og kan forklares som: *[...] en organisert aktivitet hvor aktører utformer fremtidsrettede mål og bruker kunnskap og profesjonelle arbeidsmetoder for å analysere, prioritere og samordne tiltak for å nå disse målene* (Aarsæther, 2012: 15).

Alle disse utfordringene som kjennetegner planlegging skal vi se om også er gjeldende i planleggingen rundt Damsgårdssundet og nettverksstyringen bak det; NERD. På bakgrunn av det som har blitt gjennomgått ovenfor er disse problemstillingene utformet:

- Hvordan passer planleggingen rundt Damsgårdssundet inn i hva som kjennetegner dagens moderne planlegging?
- Har de kommunale aktørene en normbasert tilnærming og utbyggerne en instrumentell tilnærming til planleggingen rundt Damsgårdssundet, i tilfelle hvilke konsekvenser medfører det?
- Hvordan har kommunikasjonen og samarbeidet i nettverket utspilt seg?
- Hva kan læres av dette samarbeidet?

Ved å gi svar på disse spørsmålene kan vi avdekke noen av de mest sentrale utfordringene som har kommet til syne under planlegging rundt Damsgårdssundet og styringsnettverket bak det. I tillegg så kan man ved å få svar på disse spørsmålene gi en større innsikt i hvordan dagens moderne planlegging har utviklet seg, samt finne ut hvilke utfordringer som gjør seg gjeldende. I så måte kan oppgaven være interessant lesning for flere aktører som er påvirket av planleggingsbransjen i ulik grad; forvaltningen (kommune, fylkeskommune, fylkesmann, statlige organer), private utbyggere, konsulentforetak, politikere og andre interesserte. Flere av informantene har pekt på at de er interesserte i å lese oppgaven ved ferdigstillelse og synes det er positivt at noen har satt søkelyset på nettverket bak NERD og bidrar med en analyse av arbeidet bak det.

Videre vil oppgaven bli inndelt i fem kapitler. Kapittel 2 vil presentere det teoretiske grunnlaget som er nødvendig, både for å forstå begrep som nettverksstyring og styringsnettverk, samt vil det legge grunnlag for å forstå hvorfor problemstillingene er utformet gjennom en teoretisk linse. Kapittel 3 omtaler feltarbeidet og metoder benyttet for å analysere innsamlet materiale. Kapitlene 4 og 5 kan forstås som analysekapitler, hvor dataene som er kommet frem i feltarbeidet settes inn i en videre kontekst som har til hensikt å besvare problemstillingene ved hjelp av relevante teoretiske begrep. Her vil blant annet de ulike aktørenes tilnærming drøftes opp mot samarbeidet i nettverk, både separat og i en sammenheng. Kapittel 6 vil fungere som et konkluderende kapittel hvor tema gjennomgått i de foregående kapitler vil bli oppsummert og slutninger vil bli dratt. Oppgaven har også som et mål i seg selv og se ulike elementer i en sammenheng, det vil derfor bli vektlagt og forsøkt

presentert på en slik måte som gjør det mulig for lesere, også de uten en faglig geografisk bakgrunn, å forstå det nettopp slik – i en sammenheng.

2 Teori

It expresses a shift from a general juridical model of territorial relationships, based on hierarchical, "nested" relationships between "bounded space" and the public policy arena they define, towards a negotiated or contractual model based on non-hierarchical, "interconnected" and ad hoc relationships among public, private and civic actors that contingently define their policy arenas (Gualini, 2010: 79).

[...] komplekse systemer er lærende dynamiske, fleksible, selvstyrende, ikke-linære og umulige å forstå – så hvordan kan man håndtere dem?
(Amdam og Veggeland, 2011: 65).

Kapittelet går nærmere inn på planlegging i en historisk og norsk kontekst, etter hvert vil de moderne begrepene *governance*/nettverksstyring bli nærmere diskutert. Det vil også bli analysert hvilke ulike teoretiske tilnærminger forskjellige aktører kan ha til slike nettverk, og hvilken effekt det kan ha. Det er viktig at forholdet mellom de ulike teoretiske begrepene forstås i en sammenheng med andre begrep og settes i en sammenheng som lettere gjør at det kan sees på som en helhet. Dette er også fordelaktig for å best mulig forstå helheten som denne oppgaven prøver å presentere, og ikke minst for å kunne se en klar sammenheng mellom de ulike problemstillingene (Problemstillinger 1.3). Videre vil teorien bli satt i sammenheng og kontekst med empiriske funn gjort i feltarbeidet, presentert under kapittel 4 og 5. Samfunnet er i stadig endring og dette bærer også planleggingen preg av, vi vil nå ta en nærmere titt på noen av de endringene som har gjort at planleggingen er slik den er i dag. Et av de viktigste av disse teoretiske begrepene som har vokst frem den siste tiden er *governance*, som vil bli videre drøftet (Gualini, 2010, Sørensen og Torfing, 2007). Vi begynner vår gjennomgang med å gi en kort historisk gjennomgang av planlegging, dette for å kunne gi et bedre grunnlag til å forstå hvordan og hvorfor planleggingen har blitt slik den fremstår i dag.

2.1 Planlegging – en kort historisk gjennomgang

Planlegging har vært et aktuelt tema i lang tid - og man kan gå så langt tilbake som oldtidens Hellas og finne at byplanlegging den gang var på dagsorden - helt frem til dagens moderne nettverksplanlegging. Formålet med planleggingen og måten å drive planlegging på har med tiden endret seg drastisk. Sentrale element ved den antikke planlegging var blant annet å gjøre byene strategisk vanskelige for fiender å innta og bar preg av en forsvarspreget planlegging. Etter hvert som tiden gikk og samfunnet endret seg, endret også planleggingen seg. Da industrien kom meldte nye problemer seg for arbeiderne i byene, og planleggingen måtte

blant annet ta høyde for helseutfordringer og andre sosiale problem som oppstod. Et annet formål var å gjøre byene mer resistente mot branner og brannspredning. Med dette kan vi forstå at planlegging hadde et relativt ensidig fokus med tanke på hvilke formål de planla by på i oldtidens Hellas. Vi kan se et direkte eksempel på hvordan byplanleggingen i Hellas gjorde seg gjeldende i Norge, hvor man kan ta Torgalmenningen i Bergen som ett eksempel på planlegging med tanke på å forhindre brannspredning.

Nå gjør vi et hopp frem i tid til 1900-tallet, da Norge fikk sin første bygningslov i 1924, denne loven gjaldt imidlertid bare i «byer og bymessige strøk». Med bygningsloven var det endelig på plass lover som stilte krav til hvordan bebyggelsen skulle utformes. Som vi ser har planleggingen endret seg i takt med samfunnet, og har gått fra å være relativt ensidig til å omfatte stadig flere elementer i samfunnet (Falleth, 2012). Det kan også nevnes at moderne byplanlegging som profesjon ble etablert på slutten av 1800-tallet. Byplanlegging forstås her som planlegging i selve bykjernen, og ikke i kommuner som også er byer (bykommuner) (Børud, 2012). Det står sentralt i den videre gjennomgangen å forstå forholdet mellom planlegging og samfunnet for øvrig. Planleggingen blir preget av samfunnet det er en del av, og planlegging kan i så måte bli sett på som en kontinuerlig prosess - som aldri blir helt fullført. Man kan med andre ord ikke si at man er ferdig å planlegge, på grunnlag av at samfunnet er i en stadig utvikling som videre har behov for planlegging av de aktuelle samfunnsmessige forhold. Dette kan sees på som et kontinuerlig avhengighetsforhold (Falleth og Saglie, 2012-a). Vi vil nå gå videre med å se på hvordan planlegging har utviklet seg til å bli det det er i dag, ut i fra en norsk kontekst.

2.1.1 Planlegging i en norsk kontekst

For å ha et grunnlag til å forstå de prosesser og måter dagens moderne norske planlegging blir drevet ut ifra, er det viktig å forstå hvordan vi er kommet dit og hvordan det ble planlagt i Norge tidligere. Vi vil presentere en oversikt over de ledende styringsformene som har preget arealplanleggingen fra etterkrigstiden og frem til dagens moderne planlegging. Det er et sentralt element at samfunnet spiller en stor rolle for hvordan planleggingen har utviklet seg, og vil fortsette å utvikle seg, både nasjonalt og internasjonalt. [...] *reflekterer planleggingen formelt som reelt utviklingen ellers i samfunnet og den måten styringsorganer møter utfordringene på* (Røsnes, 2005-a: 66). En sentral del bak den nyere norske planleggingen begynner på mange måter med gjenreisningen av Nord-Norge, som var sentral etter at tyskerne benyttet seg av brent-jord taktikken (brente store deler av det de kom over), da andre

verdenskrig gikk mot slutten. Fra etterkrigstiden og frem til 1970-tallet var det kjennetegnet med gode økonomiske tider i landet, og staten benyttet seg av sektorplanlegging. *Politiske partier, interesseorganisasjoner og velgere krevde sosial utjevning og lik fordeling av ressursene sosialt og geografisk [...] (Amdam og Veggeland, 2011: 201)* Denne form for planlegging bygger på et typisk ovenfra–ned prinsipp som også er inspirert av inkrementalistisk planlegging som ble innført av Lindblom helt tilbake på slutten av 1950-tallet (Lindblom, 1959). I inkrementalistisk planlegging legger man opp til skrittvis planlegging, også kjent som «muddling through» i den engelske litteraturen, dette er en form for planlegging som gjør det lett mottakelig for korreksjon (Børrud, 2012). Dette var et sentralt virkemiddel for å nå målet om en velferdsstat, hvor det var tydelig at staten spilte en sentral rolle (Farsund og Holmen, 2010, Amdam, 1986). Fremveksten av inkrementalistisk planlegging kan også sees på som et svar på ekspertenes manglende: [...] *evne til å kompensere for situasjonenes tvetydighet og mangel på informasjon, samt at behovet for å gå til «roten av ondet (problemet)» hver gang ikke var til stede (Medalen og Leknes, 2010: 100).* Dette kjennetegnes ved at målene i planleggingen er tilfeldig utvalgt og man benytter gamle løsninger på nye problem. Kommuneplanen erstattet generalplanen på 80-tallet, blant annet skulle kommuneplanen gjøre det enklere for private utbyggingsplaner, (vi kommer nærmere innpå private aktørers rolle i planlegging blant annet under 2.3.1 Styringsnettverk) (Bowitz og Høegh, 2005). *Gradvis har arealplanleggingen skiftet karakter fra å være fysisk byplanlegging til å være en samfunnsplanlegging [...] (Falleth og Saglie, 2012-a: 88).* Planleggingen kan også sies å ha blitt mer mangfoldig enn hva den tradisjonelt har vært. Blant annet i form av miljøvern hensyn som resulterte i naturvernloven i 1970. Også kulturminneloven og forurensingsloven bidro til utvidelse av hva planleggingen skulle inneholde de de kom i henholdsvis 1978 og 1981 (Røsnes, 2005). Samtidig ble flere profesjoner aktive innen planleggingsfeltet. Vi kan med dette se en klar utvikling i form av at planleggingen stadig blir mer kompleks (Fimreite et al., 2005).

2.1.2 New Public Management

For å forklare hvordan arealplanleggingen er kommet dit den er i dag, kommer man ikke utenom New Public Management (NPM), som kan oversettes til norsk ved; «ny offentlig styring» (Amdam og Veggeland, 2011: 26). Den har hatt en stor påvirkningskraft, både på arealplanlegging, og på samfunnet forøvrig. Noen av grunnideene ved/bak NPM var organisatorisk fristilling og markedsdyrking. Amdam og Veggeland (2011) hevder at som en konsekvens av NPM har det vokst frem en reguleringsstat. Rørvik (2007) peker på at det var

privat sektor som først tok i bruk prinsippene bak NPM. Mye av inspirasjonen er også hentet fra det private næringsliv, hvor blant annet mål- og resultatstyring er viktige elementer (Farsund og Holmen, 2010). Her spilte blant annet Schumpeter sin nyschumpeterske teori en viktig rolle med sitt syn på [...]konkurransen mellom de organisatoriske fristilte organene, institusjonene og partnerskapene seg imellom- og de konkurrerte med private aktører (Amdam og Veggeland, 2011: 23). Kritikken mot en ineffektiv offentlig sektor var også noe av det som bidro til opprettelsen av NPM (Falleth og Saglie, 2012-a).

Med NPMs stadig sterkere posisjon medførte det at stadig flere offentlige organer ble fristilt, som i praksis vil si at de funksjonene som ble rammet, ble omorganisert til egne selskaper på siden av den tradisjonelle forvaltningen. En slik organisatorisk fristilling hadde også stor påvirkning på hvordan planlegging skulle fremstå i tiden som kom. Dette medførte blant annet at planleggingen ble satt på siden av hierarkiet, (hvor den tidligere hadde vært en del av) dette igjen krever en annen måte å planlegge på, som vi kommer inn på i neste avsnitt. Blant annet ble flere kommunale organer fristilt og ble til kommunale foretak (KF), interkommunale selskaper (IKS) eller til aksjeselskaper (AS) (Farsund og Leknes, 2010: 21). De fristilte offentlige aktørene blir da mer og mer lik en aktør på lik linje med andre private aktører. Dette fører til at man fikk en tilnærming til planleggingen som har en nedenfra- opp tilnærming, nettopp ved at forvaltningen kommer «ned» på nivå med andre private aktører. Det må også poengteres at det ligger ideologiske grunner bak fremveksten av NPM og økt privat påvirkning (Fimreite et al., 2005). På mange måter kan NPM sees på som å ha et instrumentelt preg over seg, hvor konkrete oppnådde mål og profittmaksimering står sentralt. Det blir også vektlagt videre i problemstillingene, som jeg kommer nærmere innpå senere i oppgaven (Amdam og Veggeland 2011, Falleth og Saglie, 2012-a). Med innføringen av NPM kan vi se at vi har gått fra en tradisjonell government-planlegging til governance-planlegging. Government kjennetegnes blant annet ved tradisjonell maktutøvelse av politisk valgte ledere (Amdam og Veggeland, 2011: 30). Planlegging går i en retning hvor en blir satt på siden av hierarkiet, også kalt governance-planlegging (Sørensen og Torfing, 2007). Vi vil nå se nærmere på governance og hvordan den moderne byplanleggingen har utformet seg.

2.2 Governance og nettverksstyring

Sitatet fra Gualini (2010) innledningsvis i kapittelet var ment å illustrere noe av det som er med og kjennetegner governance, blant annet at man har fått et mer innvevd samarbeid mellom kommunale/(statlige) og private/ikke-kommunale aktører. Et annet element innen

governance-litteraturen som står sentralt er dualiteten mellom stat og marked: *Governance comes to be understood as a mix of different forms of regulation, both state and non-state based [...]*(ibid.: 68). Governance blir sett på som en blandingsmodell fra de tidligere tradisjonelle ”rene” modellene for styring; hierarki og marked og danner en tredje form for styring; nettverk (Sørensen og Torfing, 2007: 31). Med dette kan vi se at governance danner et grunnlag som legger til rette for at flere aktører har større påvirkningskraft enn ved tradisjonell government-styring. I en norsk kontekst oversettes governance til nettverksstyring (Farsund og Holmen, 2010), eller til samstyring (Røiseland og Vabo, 2008-a). Vi velger å benytte begrepet *nettverksstyring* videre i oppgaven. *On the one hand, governance networks are developed in an attempt to overcome the institutional and organizational fragmentation caused by the implementation of the principles of New Public Management* (Rhodes, 1997: 45). Kooiman peker på hvordan governance har ført til delt samfunnsansvar mellom flere aktører:

[...] can be seen as the pattern or structure that emerges in a socio-political system as ‘common’ result or outcome of the interacting intervention efforts of all involved actors. This pattern cannot be reduced to one actor or group of actors in particular (Kooiman, 1993: 258).

Oppblomstringen av governance-begrepet kan på mange måter tilskrives den påvirkningen NPM hadde på samfunnet. Det er en klar rød tråd gjennom store deler av det som var sentralt i det NPM stod for, som har gjort seg gjeldende i governance. Det er derfor viktig at man kan se disse ulike begrepene i sammenheng, og governance har på mange måter fått sitt gjennombrudd på grunn av NPM. Governance kan da bli sett på som aktørers/ markedets svar på de nye ideologiske institusjonelle reformene som har kommet med fremveksten av NPM (Sørensen og Torfing 2007: 31). Selve fremveksten til governance-begrepet er det ulike syn på når og hvordan dette skjedde. Dannestam (2009) peker på nettverkbegrepet som står sentralt innen governance, og peker på at det ble innført på 1980-tallet med blant annet nevnte Rhodes. Dette står i motsetning til Farsund og Holmen (2010) som hevder governance-begrepet vokste frem med Kooiman på 1990-tallet, men begrepet ble ikke tatt i bruk i Norge før år 2000.

Det er imidlertid viktig å påpeke at governance-begrepet, i likhet med NPM-begrepet, blir brukt innen flere fagdisipliner enn geografi og planlegging, også innen store fagfelt som statsvitenskap, jus, økonomi og sosiologi for å nevne noen, ifølge Kersbergen og Waarden (2004). De ser også governance-begrepet som en «bro» som kan knytte de ulike disiplinene

nærmere hverandre. Vi vil ikke se nærmere på dette, men fokusere på governance-begrepet og hvilken effekt den har hatt på planleggingen. Det er derimot viktig å forstå hvor stor påvirkningskraft governance har hatt på store deler av samfunnet, også langt utover planlegging og geografifaget (Sørensen og Torfing 2007). Governance er et omfattende begrep og omfavner langt mer en bare arealplanlegging, men det har likevel spilt en stor rolle for hvordan moderne arealplanlegging ser ut i dag. Begrepet governance blir brukt om politisk styring hvor prosesser, likestilte aktører og nettverk spiller en stor rolle, en sterk kontrast i forhold til den tradisjonelle offentlige ”government” styringen (Olsen, 2005). Det sies at man har gått fra government til governance (Sørensen og Torfing, 2005). Dette kan settes i sammenheng og forklares ut ifra Veggeland (2010) sitt syn på kreativ destruksjon. Her hevder han at eldre organisasjonsformer må vike plass for nye som er bedre tilpasset markedet, på grunn av at markedet er i stadig endring. Governance kan i så måte være et eksempel hvor kreativ destruksjon har gjort seg gjeldende, hvor det har vært bedre tilpasset markedet enn hva den tradisjonelle government-styringen var.

Denne nye formen for planlegging er bestående av private og offentlige aktører som har overlappende interesser, og hvor den beste måten å løse disse felles målene er ved samarbeid og styring i nettverk. Man kan se på denne nye formen for planlegging som et komplekst system, og i følge Amdam og Veggeland (2011: 65) [...] *kan man tilnærme seg et komplekst system bare med komplekse ressurser, det vil si at man ikke kan forvente å påvirke eller ”styre” komplekse systemer med enkle tiltak*”. Med dette kan vi forstå at nettverksstyring krever mer avanserte måter å bli styrt på enn tidligere, hvor det er vanskeligere om ikke umulig med direkte styring. Man kan derfor ikke tvinge frem ønskede resultater direkte, men ved å påvirke nettverkene utenfra, ved å endre konteksten, vil det etter hvert endre adferden til nettverkene i ønsket retning. Det offentlige sitter dermed igjen med stadig mindre påvirkningskraft (ibid.).

The increasing number and importance of multi centered networks bring about a loss of a central authority and political steering, and elected officials and administrative leaders have limited capacity to deliberately design and reform public administration (Olsen, 2005: 9).

Det er flere moment som drar i retning av økt markedsdeltakelse for private aktører. Røsnes (2005-b) peker blant annet på boligpolitikken, byggemarkedets økende betydning på byplanlegging og kommunenes forsøk på å skyve mye av utgiftene ved byplanlegging over på utbyggere som viktige elementer. Igjen kan dette sees på som et svar på at arealplanleggingen

følger samfunnsutviklingen, hvor ulike aktører i samfunnet blir stadig mer innvevd i hverandre og hvor nettverksstyring kan sees på som en (og gjerne mer fordelaktig) måte å drive med arealplanlegging på (Falleth og Saglie, 2012-a). MacLeod og Goodwin (1999) omtaler at governance har størst utbredelse i sentrale strøk og omtaler det som *urban governance*, hvor urbane partnerskap står sentralt. For en mer inngående analyse av urban governance, se nærmere på blant annet Bassett (1996) og Harding (1997).

Noe av det som kjennetegner dannelsen av governance er ifølge Farsund og Holmen (2010) at tradisjonelle styringsformer ikke lenger strekker til. Dette kan det være flere grunner til, blant annet så opplever kommunene en stadig dårligere økonomi (Fimreite et al., 2005). *Oppfatningen sentralt synes å være at trang kommuneøkonomi tvinger kommuner til å effektivisere, blant annet gjennom samarbeid med andre aktører – private så vel som offentlige* (ibid.: 15). Dette tyder på at dersom kommunen fremdeles skal spille en aktiv del i arealplanlegging må den endre seg fra sin tradisjonelle rolle hvor den var både en aktiv eier og tilrettelegger for arealer klar for utbygging. I den moderne planleggingen må kommunen nå legge forholdene til rette for at andre aktører skal gjøre en stor del av denne jobben. Dette blir også vektlagt av Gualini (2010) som presiserer at staten/ kommunen må innta en ny rolle for og ikke bli satt på sidelinjen. Det kan diskuteres om dette er noe som gjøres frivillig eller med tvang, men kan sees på som en nødvendighet for at kommunen fortsatt skal spille en (av flere) aktiv(e) rolle(r) innen planleggingen (Gualini, 2010). Fimreite et al. (2005: 14) peker på at nettverksstyring: *[...] utfordrer de demokratiske idealprosessene og tradisjonell teori om demokrati*. Dette kan settes i en sammenheng med at forvaltningen mister noe av sin tradisjonelt sterke makt (vi vil se nærmere på bruken av makt innen styringsnettverk og maktbegrepet under 2.3.1 Styringsnettverk).

Oppveksten av governance kan også sees på som en tilnærming til et samfunn som blir stadig mer kompleks, dynamisk og mangfoldig hvor tradisjonelle styringsformer ikke lenger strekker til ifølge Farsund og Holmen (2010). Komplekse systemer kan da forstås som på samfunnsutfordringer som vanskelig kan styres alene (ibid.: 42.) Med dette kan vi forstå byplanlegging som et komplekst system som krever nettverksstyring som styreform, siden det er vanskelig om ikke umulig med direkte styring. Man kan derfor ikke tvinge frem ønskede resultater direkte, men ved å påvirke nettverkene utenfra ved å endre konteksten vil det etter hvert endre adferden til nettverkene i ønsket retning. Det offentlige sitter dermed igjen med stadig mindre påvirkningskraft (Amdam og Veggeland, 2011).

In a nutshell, the argument prompting the rise of governance network research is that policy, defined as the attempt to achieve a desired outcome, is a result of governing processes that are no longer fully controlled by the government, but subject to negotiations between a wide range of public, semi-public and private actors, whose interactions give rise to a relatively stable pattern of policy making that constitutes a specific form of regulation, or *mode of coordination* (Sørensen og Torfing, 2007: 3-4).

Med innføringen av governance legges nye premisser for offentlig styring hvor også planleggingen inngår og blir påvirket, dette fører til nye spilleregler. Noen av de nye premissene innebærer at markedet øker sin påvirkning på planleggingen ifølge Bowitz og Høegh (2005). Kommunen og forvaltningen mister dermed litt av makten, hvor man da må samarbeide med andre private aktører som har fått makt, og i samarbeid prøve å styre samfunnet (Amdam og Veggeland, 2011). *Mye av governance-litteraturen er nettopp opptatt av hvordan offentlige institusjoner kan styrke sin handlingskapasitet gjennom å initiere eller inngå i nettverk med aktører fra både privat og offentlig sektor [...]*(Fimreite et al., 2005: 16). Resultatet av governance kan da ende opp i ulike former for styringsnettverk, hvor offentlige og private aktører i stor grad er likestilte. Sørensen og Torfing (2007: 98-99) peker på at «strategiske aktører» er avhengig av andre aktørers ressurser, dette gjør aktørene i stand til å regulere et gitt politikkområde. Grunnen til at aktørene må samhandle er fordi ingen av enkeltaktørene har *ressurser* og *kapasitet* til å løse problemet på egenhånd – de er dermed avhengig av andre aktører for å løse problemet (ibid.).

2.3 Kommunens rolle i den moderne planlegging

Opp gjennom årene har vi nå sett at planleggingen har endret seg og utviklet seg i en retning hvor kommunes rolle som planaktør har endret seg i takt med denne utviklingen. Det er viktig å forstå hvordan kommunens rolle har forandret seg for å kunne forstå både hvordan nettverksstyringen har hatt direkte påvirkning på kommunene, og hvordan dette la grunnlag for kommunens rolle i styringsnettverk.

På slutten av 1980- tallet opplevde boligmarkedet et kraftig fall, og mange kommuner som eide tomter som de hadde investert infrastruktur i, ble med dette vanskelige å selge. Dette førte til at flere kommunale tomteselskaper gikk konkurs på grunn av at de ikke klarte å selge tomtene (Nordahl, 2012). Fimreite et al., (2005: 25) hevder at det både lå økonomiske og ideologiske grunner bak kommunenes tilbaketrekning fra tomte- og boligpolitikken. Dette er også noe som trekkes frem av Nordahl (2012: 167) som sier dette om kommunes rolle: *[...] en beskjedne rolle både som grunneier, investor og byggherre. Kommunal byutviklingspolitikk*

handler i dag om å sette rammer for markedsaktørene. Røsnes (2005) peker på et byutviklingsmønster som har gått fra en horisontal ekspansjon til bytransformasjon som en grunn til hvorfor kommunene er mindre aktive i å opparbeide seg grunnerverv enn tidligere. Kommunale grunnerverv i en allerede bygget by er langt mer enn bare utfordrende i et administrativt-politisk perspektiv, det er også vesentlig høyere tomtepriser, kombinert med en mer komplisert eiendomsstruktur. Disse elementene gjør dette mer utfordrende i forhold til utbygging på åpne arealer (ibid.).

Dette førte til at private aktører i stor grad tok over styringen, og tok selv over rollen som kommunen tidligere hadde hatt, både når det gjaldt regulering og tilrettelegging for infrastruktur (Barlindhaug og Nordahl, 2005). Fimreite et al., (2005) peker på at dette førte til at kommunen fikk en *arrangørrolle*, fra hvor den tidligere hadde vært en *tjenesteprodusent* (hvor kommunen selv tilbøy disse tjenestene). Dette er også noe som støttes opp av en rapport utført av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) av Nordahl et al. (2011: 31):

Private aktører har overtatt en større del av risikoen i utbyggingsprosjekter. En ikke uventet følge av dereguleringen, er endringer i kommunenes rolle som tilrettelegger og tilbyder av byggeklare tomter. Da boligmarkedet falt kraftig på slutten av 1980-tallet, opplevde mange kommuner store tap på tomter de hadde lagt ned store infrastrukturkostnader i, og som var vanskelige å selge. Dette førte til en kommunal tilbaketrekning og mindre risikoeksponering. Initiativene til å legge til rette for nybygging ble i større grad overtatt av private aktører.

Nordahl (2012) poengterer at kommunene mistet mye av sin økonomiske implementeringskraft. Man kan ved dette se en sammenheng mellom kommunens tilbaketrekning fra utbyggerrollen, ved at private aktører i stor grad overtok denne rollen, med at lovverket i form av kommuneplanen gjorde det enklere for nettopp private aktører å fremme reguleringsplaner i privat regi. Utbyggerbransjen utviklet seg i takt med tiden og lovverket, dette har ført til større og mer profesjonelle private utbyggerforetak (Barlindhaug og Nordahl, 2005). Vi kan med dette forstå at markedet har fått mer makt, og Nordahl (2012: 169) hevder: *Myndighetenes rolle overfor markedet er å sette rammebetingelser slik at når bedriftene gjør det som er optimalt for dem, er det også i samfunnets interesse.* Men dette synet er imidlertid oppe for kritikk og det er blitt hevdet at markedskreftene i form av private eiendomsutviklere som tar over byutviklingen, vil føre til en dårligere planlegging (Børrud, 2005, Børrud, 2012).

Ved at private aktører har overtatt kommunens tidligere rolle, har dette ført til at kommunen også har måttet endre seg. Kommunen har derimot virkemidler for å få planleggingen i ønsket

retning. Blant annet kan de kreve at utbyggere bidrar med oppbygging av infrastruktur før de får lov å bygge sine egen-initierte prosjekter. På denne måten kan kommunen være aktive i planleggingen på tross av en svak kommuneøkonomi (Nordahl, 2012). Dette er også noe som fremheves av Børrud (2012: 206-207): *Oppfyllelse av kommunenes utviklingsmål baseres på at private aktører velger å investere i utviklingsprosjektene*. Vi kan med dette se at måten kommunen velger å organisere planlegging på kan føre til økt kommunal påvirkning, vi vil se nærmere på dette under (Styringsnettverk 2.3.1). Ifølge NIBR- rapporten utført av Nordahl et al. (2012) har vi sett at det har blitt «en kommunal tilbaketrekning», hvor kommunen har utspilt sin (tidligere) rolle som en aktiv byggherre. Det er viktig å ha i bakhodet at dette krever at samfunnet endrer seg i takt med lovverket, som har vært med og formet det forholdet som kommunen nå har til markedet og private utbyggere:

De siste 10 årene har kommunens formelle handlingsrom i forhold til Plan- og bygningsloven endret seg betydelig. Nettopp fordi det er markedet som har implementeringskraft blir kommunenes signaler til og respons på markedets initiativ av stor betydning for dynamikken i byutviklingen. Staten har vært tett på kommunene og gitt instruksjoner i om hvordan kommunenes rolle vis-à-vis markedet skal utvikles (ibid.: 31).

Man ser med dette at også staten har vært delaktig ved å ha gitt instruksjoner til kommunen hvordan de skal forholde seg til markedet. Det er på den andre siden helt klart at staten har blitt mer tilbaketrukket i arealplanleggingen, og kan sees på som om mye av planleggingen har blitt desentralisert, hvor mer av ansvaret har blitt gitt til fylkeskommuner og spesielt kommuner. Blant annet kommer dette til syne i form av det ikke er noen form for landsomfattende planer som er gjeldende, i motsetning til hvordan det var tidligere (Aarsæther og Buanes, 2012). Kommunene har med andre ord fått enn mer sentral rolle i planlegging enn hva den blant annet hadde i etterkrigstiden. Men med fremveksten av nettverksplanlegging er denne rollen imidlertid svekket, hvor kommunens rolle er blitt redusert til å bli én aktør blant flere (Fimreite et al., 2005). Videre vil vi se på hvordan styringsnettverk har ført til at kommunen har fått denne rollen.

2.3.1 Styringsnettverk

Vi har nå sett nærmere på begrepet nettverksstyring, og begrepet vi nå skal se nærmere på er *styringsnettverk*. Ordene nettverksstyring og styringsnettverk kan høres ganske så like ut, men det er imidlertid viktig å klare å skille de to fra hverandre og forstå forskjellene. Begge begrepene spiller en stor rolle for hvordan planleggingen blir utformet i dag. Som vi vet er nettverksstyring den norske oversettelsen for governance-begrepet, (som man kan lese mer om under 2.2 Governance og nettverksstyring). Forholdet mellom nettverksstyring og

styringsnettverk kan forklares slik: Styringsnettverk kommer som et resultat av nettverksstyring og danner de institusjonelle rammene som er med og kjennetegner nettverksstyring. På mange måter kan man si at styringsnettverk er et resultat av hvordan nettverksstyring utføres i praksis. Dette vil si at styringsnettverk er en institusjonell organisasjonsform, som er ment å løse elementene som står sentralt i nettverksstyring på en best mulig måte (Farsund og Holmen, 2010). Styringsnettverk kan også bli sett på som en overordnet organisasjonsform som kan ta flere ulike former avhengig av prosjektet det har til hensikt å løse. Vi har sett hvordan nettverksstyring har gjort seg gjeldende hvor de tradisjonelle formene for styring; hierarki og marked ikke strekker til (Sørensen og Torfing, 2007). Vi kan med dette forstå fremveksten av henholdsvis nettverksstyring og som en konsekvens av dette også styringsnettverk som: [...] *Et resultat av at de hierarkiske styringsinstitusjonene ikke strekker til i samfunnsstyringen* (Farsund og Holmen, 2010: 42). I faglitteraturen blir det blant annet nevnt; planprosjekt, prosjektplanlegging og governance-nettverk (ibid.). Felles for disse er at de alle bruker styringsnettverk som organisasjonsform, mens ulikhetene er at noen kan være i en tidsavgrenset periode og har til hensikt å løse et prosjekt.

Governance-nettverk trenger nødvendigvis ikke å være tidsavgrenset (slik som er tilfellet bak NERD). Governance-nettverk/styringsnettverk kan med dette utvikle seg til et formelt samarbeid aktørene imellom, og bli mer institusjonalisert i forhold til hva et styringsnettverk i utgangspunktet er. Farsund og Holmen (2010) peker på at utviklingen av et styringsnettverk kan ta tre retninger; avvikling, opprettholdelse og institusjonalisering. For at et styringsnettverk skal bli institusjonalisert er det en forutsetning at arbeidet i nettverket har vært vellykket, slik at deltakerne i det ser verdien av en videreførelse. Alle disse kan altså bli sett på som styringsnettverk, selv om de har ulike navn har de alle det samme formålet - å utføre nettverksplanlegging i praksis. Felles for disse er at de alle preges av å ha en prosjektbasert form, noe som Børrud (2005) fremhever som et kjennetegn i dagens byutvikling.

Ifølge Sørensen og Torfing (2009) kan styringsnettverk forekomme på forskjellige forvaltningsnivåer (eksempler på forvaltningsnivå er kommunalt, regionalt og statlig nivå) på tvers av alle grenser og innenfor alle sektorer og felt. Styringsnettverk kjennetegnes av ” [...] *en relativt stabil sammensetning av gjensidig avhengige, men autonome aktører som samhandler gjennom forhandlinger.*” (Farsund og Holmen, 2010: 31-32). Et viktig punkt å

fremheve her er at aktørene i styringsnettverket skal sees på som autonome (uavhengige), og at det ikke er noen formell relasjon mellom deltakerne i nettverket på forhånd. Det sees allikevel på som en fordel at aktørene i nettverket innehar et handlingsrom, slik at de kan ha noe å bidra med i nettverket. Dersom ikke aktørene i nettverket hadde hatt noe konkret å komme med, hadde mye av formålet med nettverket også falt vekk (Farsund og Holmen, 2010). Aktørene som er deltakende i styringsnettverket får også en anledning til å: [...] *delta, påvirke og ikke minst lære av andre aktører med ulike ressurser, noe som igjen øker den enkeltes og styringsnettverkets kapasitet* (ibid.: 48).

Hva er egentlig et styringsnettverk? Kan styringsnettverk bli opprettet overalt, eller er det noe som kjennetegner hvor slike nettverk forekommer? Farsund og Holmen (2012) har noen tanker om hva et styringsnettverk er, og hvor/ hvorfor styringsnettverk blir opprettet:

Interaktivt samarbeid kan innebære kryssing av organisatoriske, institusjonelle, administrative, sektorielle eller geografiske grenser. Man har imidlertid identifisert stor utbredelse av slike nettverksdannelser i byregionene, der et mangfold av aktører ønsker å påvirke politikktutformingen (Farsund og Holmen, 2010: 41).

Farsund og Holmen (2010) peker her på flere sentrale elementer til hvorfor styringsnettverk oppstår. Grunnlaget for at styringsnettverk oppstår er preget av markedet, gjerne i form av at private aktører/utbyggere har fått en større påvirkningskraft for å utvikle et område. For å samordne disse aktivitetene sees styringsnettverk på som en god organisasjonsform. Styringsnettverk kan også sees på som en organisasjonsform hvor kommunen spiller en mer aktiv rolle, enn hva som hadde vært tilfellet dersom man ikke hadde benyttet styringsnettverk som organisasjonsform. Dette skjer gjerne i byer, og spesielt i bytransformasjoner, hvor det er flere aktører og ofte mer komplisert planlegging (se mer om dette under 2.5 Bytransformasjon). Fimreite et al., (2005: 18) hevder at nettverk er konsentrert rundt magnetfelt og består av ressurssterke aktører, og byer kan i så måte virke som magnetfelt. Videre trekker Nordahl (2012) frem nettverk (styringsnettverk) som en koordineringsmåte for kommunen å drive med planlegging på. Videre forklarer hun at slike nettverk kan forekomme blant private foretak, samt mellom kommune og private foretak. Nordahl (2012) gjør oppmerksom på at slike nettverk kan føre til å påvirke konkurransesituasjonen lokalt. Dette gjøres ved at private foretak deltakende i nettverket kan bli favorisert ovenfor andre, som igjen kan føre til at de blir dominerende eller i verste fall oppnår monopol. Kommunen må dermed opptre forsiktig slik at de ikke hindrer et fritt marked, med like muligheter for alle aktører. Røiseland og Vabo (2010-b) peker på at det er sjelden politikere er direkte deltakere i

nettverk. Mens Hidle og Normann (2011) peker imidlertid på at politikere er deltakende i «network governance leadership», som kan sees på som en noe mer politisk form for styringsnettverk, enn hva styringsnettverket bak NERD er. Her peker de på politikere som er deltakende (og ofte ledende) i styringsnettverk som innehar makt er viktig for å gjøre gruppen mer gjennomslagskraftig. Flyvbjerg (1991-a, 1991-b) og hans kjente verk: *Rationalitet og magt*, står sentralt innen planleggingsfaget. Flyvbjerg (1991-a, 1991-b) peker, i likhet med Hidle og Normann (2011), på makt som et sentralt element for å legge føringer for utvikling av planlegging.

Tradisjonelt sett lå makten hos politikerne, men med fremveksten av nettverksstyring har makten spredd seg utover et stadig større antall nettverk (Fimreite et al., 2005). Nenseth (2005: 206) viser til at med fremveksten av styringsnettverk har maktbegrepet gått fra å være makt *over* noen, (ved tradisjonell planlegging) til å få makt *til* (ved at man arbeider i fellesskap med andre aktører for å nå målene som er satt). Flyvbjerg (1991-b) hevder derimot at det fremdeles er slik at den som er ansvarlig for budsjettet er den sitter på makten. Dette tyder på at makten har spredd seg til flere aktører. Dersom vi overfører denne betydning til planleggingen rundt Damsgårdssundet er det styringsgruppen bestående av flere aktører som står ansvarlig for budsjettbruken og dermed også innehar mye av makten i nettverket. Dette kan sees på som naturlig, da representantene i styringsgrupper utelukkende består av kommunaldirektører og direktører for ikke-kommunale foretak, som generelt er stillingsbeskrivelser som er forbundet med makt. Et annet moment som blir trukket frem i artikkelen til Hidle og Normann (2011) er begrepet tillit, og ikke minst tillit mellom aktørene ansett som «fundamental existentially» som blir vektlagt av Luhmann (2005). Dette tillitsbegrepet er også noe som blir vektlagt av Kooiman (1993), som hevder at aktørene som skal delta i styringsnettverk er avhengig av tillit til hverandre for å etablere et styringsnettverk. Pløger (2012: 258-259) viser til at makt hele tiden må reproduseres og ikke er noe man besitter, samtidig som makt er relasjoner av krefter, og at den dermed sirkulerer i nettverk. Fimreite et al. (2005) peker på at tillitsforholdet kan utvikle seg over tid og man kan få en gjensidig tillit mellom aktører. Hidle og Normann (2011) viser til at tillitsforhold kan utvikle seg til maktforhold over tid.

For å sette styringsnettverk i direkte relasjon med både NPM og dermed også nettverksstyring illustrerer vi med et eksempel fra Aarsæther et al. (2005) om lovverk og teknologi innen

havbruk. Som vi har vært inne på tidligere gjør styringsnettverk seg gjeldende i flere samfunnsområder enn arealplanlegging:

I tråd med mål- og resultatstyring er det en tendens til desentralisering av autoritet, både funksjonell og geografisk, og etableringen av forskjellige former for partnerskap mellom offentlige og private sektor. Slike nettverk er antatt å øke i antall og betydning (Aarset et al., 2005: vi).

Her ser vi at mål- og resultatstyring som var viktig i NPM, gjør seg gjeldende i flere samfunnsområder. I tillegg vektlegges det i rapporten at «slike nettverk» kommer til å spille en stor rolle, også i tiden som kommer. Noen av fordelene man kan oppnå ved å planlegge i prosjekt med flere aktører er at man kan koordinere satsningen. Dette kan gi merverdi for de involverte, blant annet i form av å etablere felles infrastruktur, som kan komme hele prosjektområdet til gode. Eksempler på andre elementer som kan samordnes er for eksempel sammenhengende grøntområder, ifølge Falleth og Saglie (2012-a). En av grunnene til at styringsnettverk oppstår er fordi kommunene har mistet mye av sin økonomiske implementeringskraft, og er dermed avhengig av samarbeid med andre (ofte private), aktører for og fremdeles kunne spille en aktiv del i arealplanleggingen (Nordahl, 2012). *[...] organisasjoner kan øke sin handlingskapasitet ved å inngå i samarbeid med aktører i omgivelsene [...]* (Fimreite et al., 2005: 20). Ved å inngå i slike partnerskap inngår de ulike aktørene i et «gjensidig avhengighetsforhold» som gjør at partene blir avhengige av hverandre. Dette gjør blant annet at de blir avhengig av de andre aktørene i nettverket for å nå målene som er satt (Børrud, 2005, Børrud, 2012).

En byggesøknad er i teorien en «legalitetskontroll», som kun kan gis avslag dersom det finnes klare juridiske begrensninger i forhold til de overordnede planene, i form av kommunedelens arealplan eller i enkelte tilfeller kommunedelplan (Falleth og Saglie, 2012-a). I Bergen kommune, og flere andre kommuner i landet, er det byggesaksavdelingen som har ansvar for å behandle byggesøknader. Byggesaksavdelingen i Bergen kommune er som vi kan forstå, en egen avdeling, og er ikke deltakende i nettverket bak NERD, selv om den spiller en sentral rolle i arealplanlegging. Dette skyldes blant annet føringene som legges av Plan- og bygningsloven (PBL). Vi vil se nærmere på avdeling for byggesak sin rolle, og hvor viktig den har vært i NERD senere i oppgaven (4.2.1 Tilnærminger til planlegging).

2.4 Tilnærminger til planlegging

I denne delen av oppgaven vil vi se nærmere på hva det faktisk vil si i praksis å ha forskjellige tilnærminger til styringsnettverk. Begrepene normbasert og instrumentell (i engelske

faglitteratur blir den instrumentelle tilnærmingen omtalt som Rational-Choice) er to viktige begrep for å forstå ulike aktørers tilnærming til planlegging (Farsund og Holmen, 2010). Det må imidlertid poengteres at de ulike tilnærmingsformene er «rene» og på bakgrunn av det vil det sannsynligvis være utfordrende å finne aktører som passer 100 % til det ene eller andre tilnærmingsbegrepet. Sannsynligvis vil heller aktører være påvirket av begge tilnærmingene, men dreie mest i den ene eller andre retningen. I et styringsnettverk hvor aktørene har en normbasert tilnærming vil det være nøytrale regler og strukturer som bygger på passende adferd som er gjeldende. Med en slik tilnærming vil man ikke ha forhåndsbestemte mål eller meninger, men være mer fokusert på den politiske situasjonen som råder. Det å ha en normbasert tilnærming til styringsnettverk beskriver Farsund og Holmen (2010: 43) slik: *Det normbaserte perspektivet vektlegger de kollektive interessene, meningsdannelse og oppdagelse av felles mål som ramme for utvikling av styringsnettverket.*» Det man kan forstå ut ifra denne tilnærmingen, er at det er målet om lærende aktører som kan fremme både aktørene selv, men også styringsnettverket som et kollektiv. I et ideelt normbasert styringsnettverk er det åpne diskusjoner som er preget av forståelse mellom aktørene, hvor demokratiske normer og verdier vektlegges. *Deltakere i et styringsnettverk er ikke folkevalgte representanter, selv om de i mange tilfeller representerer en organisasjon eller institusjon. De utgjør et nettverk av aktører, hvor befolkningen ikke har noen muligheter til å påvirke sammensetningen* (ibid.: 49). Dersom kommunen har en slik tilnærming vil de se på styringsnettverket som et forum for samhandling, hvor alle aktørene er med for det beste for kollektivet, som jeg forstår som befolkningen. Styringsnettverket blir da også en læringsarena hvor felles mål blir utviklet og arbeidet videre med (Farsund og Holmen, 2010).

Dersom utbyggerne på den andre siden har en instrumentell tilnærming til prosjektet, vil det ha et større fokus på nyttemaksimering og egen vinning som grunnlag for å danne et styringsnettverk. Med andre ord så bruker man styringsnettverket for å nå sine egne mål. Aktørene i det institusjonelle perspektivet ser på styringsnettverket som et plussumspill, som er basert på funksjonelle løsninger hvor den individuelle aktør kan nå sine mål. Amdam og Veggeland (2011) fremhever at prosjektplaner preges av interessegrupper som vil gjennomføre konkrete forandringer ut fra deres egeninteresse. Interessegrupper i dette tilfellet vil være utbyggerne. *Ut fra en instrumentell tilnærming er styringsnettverk et effektivt middel for å nå gitte målsettinger basert på gitte referanser* (Farsund og Holmen, 2010: 40). Grunnen til at aktørene i utgangspunktet vil delta i styringsnettverk, er fordi at aktørene her vil ha større sjanse for å nå de målene sine, enn om de hadde arbeidet på egenhånd. Styringsnettverket blir

i så måte viktig ved at det blir en institusjon som setter rammer for aktørenes adferd, hvor de selv gir handlingene mening (ibid.).

Med dette ser vi at det er klare forskjeller mellom å ha en normbasert eller instrumentell tilnærming til styringsnettverk som også planleggingsprosjektet av Damsgårdssundet er. Det at ulike aktører har forskjellig tilnærming til prosjektet kan være en utfordring, enn dersom alle aktørene hadde hatt den samme tilnærming. *Skillet mellom dem er at i det normbaserte perspektivet er det ideer og meningsdannelse som påvirker aktørens oppfatning om hva som er i deres interesse, mens aktørens handlinger i det instrumentelle perspektivet antas å være strategisk kalkulerende* (Farsund og Holmen, 2010: 39).

Farsund og Holmen (2010) skriver om at man kan ha et nyinstitusjonelt perspektiv på styringsnettverk. Olsen (1988: 39) peker blant annet på at aktører kan handle ut fra egeninteresse gjennom hva han kaller, interesse-logikk, instinkt-logikk og norm-logikk, men at institusjoner kan påvirke aktørene til å handle ut ifra instinkter og normer forankret i ulike institusjoner. Nyinstitusjonalisme kan dermed forstås som å påvirke hvordan aktører påvirkes av institusjoner de er med i, hvorpå styringsnettverk kan sees på som en slik institusjon. Vi vet som kjent at styringsnettverk kan ta tre ulike retninger hvor et av dem er institusjonalisering (Farsund og Holmen, 2010). Et styringsnettverk spiller derfor i størst mulig grad inn på aktørene når det har blitt institusjonalisert, hvor man kan forstå at aktørene er mer opptatt av å fremme interessene til nettverket videre, fremfor sine egne. Det kan settes i sammenheng med at styringsnettverk har størst sjanse til å bli institusjonalisert når nettopp aktørene tenker på fellesinteresser fremfor særinteresser. Nettverk er en form for slike institusjoner, nettverk er en institusjonsform hvor politiske beslutninger skjer. Nyinstitusjonalisme blir dermed et analytisk rammeverk for å forstå organiseringen og prosessene i nettverkene. Det må imidlertid påpekes at det er flere retninger innen den nyinstitusjonelle teorien, men et element som står sentralt er å forstå institusjoner: *[...] som både formelle og uformelle strukturelle kjennetegn ved samfunnet* (ibid.: 38).

2.4.1 Legitimitet

Aktører som er deltakende i arealplanlegging i en eller annen form, det være seg om de er deltakende i et styringsnettverk eller om de skal gjøre en enkel utarbeidelse av en reguleringsplan, så går de på forhånd inn med en form for legitimitet. Selv om det ikke er sikkert at aktøren alltid er sikker på hvilken legitimitet man utøver på forhånd, er legitimiteten

imidlertid alltid tilstede. Det kommer blant annet frem at forvaltningen har endret sin legitimitet, ifølge Fimreite og Medalen (2005). Fra hvor forvaltningen tidligere var preget av en mer demokratisk legitimitet, er den nå gått i retning av å ha blitt mer resultatorientert. Dersom forvaltningen har blitt mer resultatorientert kan ikke dette bli sett på som en separat hendelse, men må sees i sammenheng med fremveksten av blant annet NPM, hvor de benytter seg nettverksstyring og styringsnettverk for å nå målene. Nok en gang ser vi et eksempel på at endringer i samfunnet, her med NPM, spiller inn på hvordan arealplanlegging blir utformet. NPM preger dermed legitimiteten til forvaltningen, som må holde tritt med de nye målene om resultatoppnåelse. Her er det som sagt et fokus på resultatoppnåelse hvor resultatorientert/output- legitimitet spiller en naturlig posisjon. Med høyere vektlegging på resultater får man det som Gualini (2010: 67) kaller en output- orientert tilnærming: *Legitimacy shifts from a primarily input- oriented to a primarily output- oriented emphasis, and policy effectiveness is measured by achieved goals.* Dette står i kontrast til Farsund og Holmen (2010: 49) som peker på en motsatt effekt: *De siste årene har det blitt argumentert for et skifte fra «output-legitimitet» til «input-legitimitet».* Farsund og Holmen legger til grunn at: *[...] styringsnettverk økende påvirkning på offentlig politikk, og som følge av dette deres plassering innenfor det demokratiske system (2010:49).* Ved å ha en legitimitet preget av en input/demokratisk-legitimitet står demokratiske mål og verdier sentralt (Sørensen og Torfing, 2007). Det blir altså hevdet at man har fått en mer output- orientert legitimitet, hvor resultatoppnåelse står sentralt.

Hvorfor det er en ulik oppfattelse på hvilken retning legitimiteten er på vei, kan være på bakgrunn av hvilke aktører de ulike forfatterne henviser til. Dersom man tar utgangspunkt i at Gualini (2010) og Fimreite og Medalen (2005), som peker på at vi har gått i en retning av output-legitimitet fortrinnsvis referer til forvaltningen. Dette kan forklares på bakgrunn av at man kan trekke paralleller til forvaltningen/kommunene som har et økt fokus på resultatoppnåelse, hvorpå private aktører kan sies og alltid ha hatt en slik form for legitimitet. Dersom forvaltningen har skiftet sin legitimitet til å bli mer resultatorientert kan dette settes i sammenheng ved at forvaltningen også blir påvirket av den instrumentelle tilnærmingen. På den andre siden ble det hevdet fra Farsund og Holmen at styringsnettverk har skiftet til en input- orientert legitimitet, dette kan tolkes i lys av at private aktører må forholde seg i større grad til det demokratiske systemet de kan bli en del av når de inngår i styringsnettverk med offentlige aktører. Dette er noe som Sørensen og Torfing bygger opp under: *[...] The*

participation of a plurality of stakeholders in the decision-making process tends to enhance the democratic legitimacy of the public policy and governance (2007: 4).

Vi har tidligere vært innom de ulike tilnærminger til planlegging; normbasert og instrumentell. Noe av det som er med og kjennetegner instrumentell tilnærming er jo nettopp at man har et større fokus på resultater i form av egen vinning. Det er lett å gå ut ifra at en ikke-kommunal aktør, gjerne eksemplifisert ved en privat utbygger har en resultatorientert legitimitet, grunnet foretaket man representerer er avhengig av økonomisk kapital for å opprettholde driften. Dette kommer også an på i hvor stor grad foretaket har samfunnets interesser i tankene når de utformer planene. Det er blitt slik i dagens moderne planlegging at aktører får lettere gjennomslag for sine reguleringsplaner dersom det legger til rette for blant annet miljøløsninger i form av åpne byrom og grøntløsninger, som er blitt viktige i dagens samfunn (Falleth og Saglie, 2012-b). Dette fører til at utbyggere kan være tjent med å ha en mer demokratisk legitimitet enn hva som kan være forventet av en for å få planene sine raskere godkjent. Dette gjelder alle aktører, kommunale så vel som ikke-kommunale. Et slikt syn må sees i sammenheng med hvilke tilnærminger aktører har til planleggingen, og dersom man peker i en retning hvor man har en legitimitet som er output-orientert, er man i en klar retning av å ha en instrumentell tilnærming til planlegging.

Planleggingen må på mange måter både tenke kortsiktig og langsiktig på en gang, dette er det da spesielt kommunene, som forvaltingsaktør, som har til hensikt å legge til rette for:

Plansystemet skal ivareta to hovedfunksjoner: Det skal sikre gode helhetsløsninger, langsiktige hensyn og samfunnsøkonomisk effektivitet, samtidig som det skal ivareta behovet for raske og forutsigbare avgjørelser for private og offentlige interessenter. (Ot.prp. nr. 32 (2007- 2008): kap. 3.3.2)

Det kan være forskjell i synet på om man tenker kortsiktig eller langsiktig avhengig av hvilke aktører man spør og hvilke tilnærminger de har til planleggingen. Men dette er også noe av dualiteten i planlegging, og som ansvarlig forvaltningsmyndighet over området rundt Damsgårdssundet er det Bergen kommune som har dette ansvaret. Ved å tilrettelegge for boliger og næringsbygg, gjør kommunen det tilgjengelig for nettopp sårt tiltrenge boliger og næringsbygg i Bergen sentrum. Dette kan forstås som at Bergen kommune legger til rette for [...]*raske og forutsigbare avgjørelser for private og offentlige interessenter (Ot.prp. nr. 32 (2007- 2008): kap. 3.3.2).*

Det er også viktig å vite at det er flere ulike forvaltningsnivå i Norge, hvor staten er øverste leder, videre er også Fylkesmannen et viktig forvaltningsorgan som er kjent som «statens utstrakte hånd» i hvert fylke. I tillegg har man fylkeskommunen som har ansvar for den regionale planleggingen, som har et større og mer overordnet nedslagsfelt enn kommunens arealplan (Amdam og Veggeland, 2011). Men i en kommunal planlegging, som planleggingen av NERD er, er det kommunen som er den viktigste forvaltningsenheten. Dette betyr ikke at staten, som er øverste forvaltningsmyndighet, ikke spiller en rolle. Staten kan gi generelle føringer til kommunene om hvilken retning/ strategi kommunen skal ha i sin planlegging. Et eksempel på dette kan være at staten ser det som ønskelig at kommunen benytter seg av nettverksplanlegging (ibid.).

2.4.2 Kommunikativ planlegging

Healy (1997: 29) viser til at planleggingen har vært preget av «communicative planning» siden 1970-tallet. Noe av det som ligger til grunn bak teorien i kommunikativ planlegging går langt tilbake, og Innes og Booher i (2003) peker på Habermas (1981) sitt arbeid om *kommunikativ rasjonalitet* som i sin tur har banet vei for hvordan vi kjenner kommunikativ planlegging i dag. Kommunikativ rasjonalitet blir også fremhevet av Amdam (2012) som blant annet hevder at det kjennetegnes av prosesser hvor flere aktører fremmer sine interesser, hvor man kan påvirke andre aktører med å forsvare sine standpunkt på en overbevisende måte. Man kan på denne måten bruke kommunikasjon og argumentasjon som et virkemiddel for å vinne frem med sine interesser, og på denne måte skape oppslutning rundt sin sak (Amdam, 2012). Amdam og Veggeland (2011) har listet opp fire punkter som skal være til stede for å skape en idealsituasjon for kommunikativ rasjonalitet.

- Aktørene er interessert i å komme til en felles forståelse og enighet med hverandre,
- alle er frie og likeverdige og potensielt like kompetente,
- alle må innrømme feil og skifte oppfatning i de tilfeller der de blir møtt med bedre argumenter,
- alle opptrer autentisk og sannferdig overfor hverandre (Amdam og Veggeland, 2011: 69).

Et annet begrep som er viktig å kjenne til for å forstå den noe komplekse strukturen bak kommunikativ planlegging er *instrumentell rasjonalitet*, som i korte trekk kan forklares som en tilnærming hvor; [...] *ein brukar fakta og forskningsbasert kunnskap om samanhengar*

mellom årsak og verknad for å velje middel som gir god måloppnåing (Amdam, 2012: 274). Det er imidlertid forskjell på hvor man bruker disse to forskjellige *rasjonalitetene*, hvorav den instrumentelle blir hyppig benyttet innen mer positivistiske fagdisipliner. Mens kommunikativ rasjonalitet spiller i større grad inn på de ikke-positivistiske vitenskapelige disiplinene, hvor det ikke foreligger en like stor aksept på ekspertkunnskap og universelle sannheter. Et eksempel på en positivistisk fagdisiplin er den matematiske, som kan forstås som positivistisk og dermed også en tro på en universell sannhet - hvor instrumentell rasjonalitet er hyppig benyttet (ibid.).

Man kan se på planlegging som et forum hvor kommunikativ rasjonalitet har et sterkere rotfeste, hvor man ikke har en slik tro på en universell sannhet, men hvor derimot kommunikasjon og argumentasjon over sitt forslag står sentralt. Men så er det nå en gang sånn at i planlegging - som i de fleste andre samfunnsområder - at det ikke alltid er de mest logiske og rasjonelle beslutningene som vinner frem. Som Friedmann (1987) hevder i sitt kjente verk: *Planning in the public domain: From knowledge to action*, at man vil oppnå makt i planlegging ved å binde sammen kunnskap og handling, som vi også så treffende kan lese ut fra tittelen. Og for å oppnå dette kan kommunikativ rasjonalitet og planlegging spille en viktig rolle. Kommunikativ planlegging kan dermed sees på som en viktig brikke i å skaffe seg makt, og med dette også handlingsrom til å fremme sine ønsker i planlegging (ibid.). Videre poengterer Healy (1997) at kunnskap blir konstruert i en sosial kontekst, samt gjennom interaksjon.

Det er lett å forestille seg at denne form for kommunikasjon kan gjøre seg gjeldende innen moderne planlegging, hvor det stadig er flere aktører som jobber tettere på hverandre, blant annet som en konsekvens av nettverksplanlegging, enn hva som var tilfellet under mer tradisjonell planlegging. Og spesielt vil dette gjøre seg gjeldende når flere aktører, både kommunale og ikke-kommunale, arbeider sammen i styringsnettverk, som er en egnet arena for kommunikasjon og diskusjon. Når man er deltakende i et styringsnettverk, er man på mange måter nødt til å arbeide og dermed også kommunisere sammen, for at det skal være et velfungerende samarbeid. Her kan man støte på aktører med forskjellige synspunkter, med tanke på at aktørene kan både ha ulik tilnærming og legitimitet ovenfor planlegging. Noe av grunnsteinen innen kommunikativ planlegging er at man skal ha såkalte «herredømmefrie» samtaler, dette vil si at det er de beste argumentene som blir gjeldende. Medalen og Leknes (2010: 102) peker på fire punkter som må være tilstede for at dette skal la seg gjennomføre i

praksis: Først må aktørene være interessert i å komme til en felles forståelse og enighet, for det andre må alle være frie og likeverdige og være noenlunde like kompetente, tredje punkt fremhever at alle må innrømme feil og skifte mening dersom de blir møtt med bedre argument og til slutt må alle opptre autentisk og sannferdig overfor hverandre. Det må poengteres at dette er den ideelle mal, og ethvert styringsnettverk vil nok ikke fremstå slik i praksis. Spesielt med tanke på at aktører kan ha ulike tilnærminger og legitimitet til planlegging vil et slikt ideal være vanskelig å oppnå.

2.5 Bytransformasjon

Vi har nå sett på flere teorier som har vært, og er med på å prege planlegging slik vi kjenner den i dag. Vi skal nå se nærmere på planlegging av bytransformasjon, der vi kan se at man er avhengig av at flere av teoriene kommer til sin rett - for på best mulig måte klare å gjennomføre en vellykket bytransformasjon. Urban restrukturering/bytransformasjon har vært aktuelt i en internasjonal kontekst over lengre tid, ifølge Amin og Thrift (2002), men vi skal se at disse trendene også har gjort seg gjeldende i en norsk kontekst (Røsnes, 2005-b). I tidligere byplanlegging bestod planleggingen stort sett av byutvidelse. Dette vil si å planlegge på områder hvor det ikke var noen bebyggelse fra før av. I moderne planlegging, og spesielt innen byplanlegging, foregår mye av planleggingen på allerede bebygde områder, dette fører til en mer komplisert eier- og brukerstruktur (Falleth og Saglie, 2012-a). Når man planlegger i områder som allerede er bebygget, tyder dette på at det som blir bygget vil ha en annen funksjon enn de byggene som allerede er der. Det har vært vanlig å transformere tidligere sentrumsnære industriområder (ofte kjennetegnet av tyngre industri) om til boligbebyggelse. Dette har vært gjort i Norge en god stund allerede, og et av de mest kjente eksemplene innen norsk bytransformasjon kommer fra Oslo. Det fant sted allerede på 1980-tallet, hvor nedleggelsen av Aker mekaniske verksted førte til at området ble transformert og gjenoppstod til det vi i dag kjenner som Aker Brygge (Røsnes, 2005-b). Grunnene til en bytransformasjon blir gjennomført kan sees på som et resultat av: [...] *strukturelle endringer i byenes næringsliv fra industri til kunnskapsbaserte virksomheter*[...] (Farsund og Leknes, 2010: 19). Sett i kombinasjon med den sterke befolkningsveksten i norske byer er det et stadig behov for nye boliger, og da spesielt i sentrumsnære områder. Man kan på mange måter si at næringslivet blir omstrukturert. Det kan være flere grunner til å transformere byområder, og sentralt ligger ønske om å bruke arealene så effektivt som mulig. Siden 1990-tallet har fortetting vært

politisk vedtatt i Norge (Næss, 2012), hvor bytransformasjon kan være et virkemiddel for å oppnå dette, hvor blant annet miljøaspektet² spiller en sentral rolle.

Med dette kan vi se at planleggingen har tatt en ny retning hvor man tidligere fokuserte på byutvidelse, også kalt monosentrisk byvekst, har fokuset gradvis dreid seg mot planlegging på allerede etablerte byområder (bytransformasjon). Dette blir ofte kalt for kvalitativ forandring (bytransformasjon), i motsetning til hvor man tidligere benyttet seg av kvantitativ byutvikling (bygging på bar mark) (Barlindhaug og Nordahl, 2005). En bytransformasjon er å forstå som i ordets rette betydning; et byområde transformeres til et annet formål enn hva det hadde tidligere. I sentrumsnære byområder er det flere aktører å forholde seg til, og dermed også mer komplekse eiendomsforhold i forhold til å bygge i utkanten av byen på ubebygde områder. I tillegg kan det være stor økonomisk gevinst for private utbyggere om planleggingen og gjennomføringen av prosjektene går godt. Med stor sjanse for gevinst medfører det også en stor del risiko ved det å delta i slike utbyggingsprosjekter (K5, Barlindhaug og Nordahl, 2005). Både på eiersiden i form av private utbyggere, men det er også en stor interesse blant lokalbefolkningen for hva som skal skje med byen deres (I2). I en bytransformasjon er man avhengig av å bruke en del økonomiske midler for størst mulig gjennomføringskraft - ved endt transformasjon er det imidlertid gode muligheter til økonomisk profitt.

Bytransformasjon kan med dette forstås som en form for planlegging hvor nettverksstyring har gjort seg sentral som organisasjonsform den siste tiden. I bytransformasjoner er det komplekse systemer som er i sving, med flere involverte aktører i forhold til en byutvidelse, hvorpå Bowitz og Høegh trekker fram at *[...] behovet for samordning trolig er større ved moderne bytransformasjon enn ved tradisjonell byutvidelse, blant annet fordi langt flere aktører er involvert* (2005: 60). Farsund og Leknes (2010: 18) peker på at: *Komplekse eiendomsforhold med offentlige og privat eiendomsbesittere med forskjellige interesser, lar seg ikke løse gjennom tradisjonell arealplanlegging*. Styringsnettverk kan derfor på mange måter bli sett på som en velegnet organisasjonsform for å planlegge i en allerede planlagt by (Børrud, 2005, Børrud, 2012). Dette er også noe som Aars og Kvalvåg (2005) fremhever: *Byer er komplekse styringssystemer, som gjerne integrerer flere styringsnivåer. Governance-begrepet eller nettverksperspektivet er egnet til å forstå samspillet mellom ulike aktører og ulike styringsnivåer*. Healy (2007: 5) peker på at styringsnettverk ofte oppstår i byer som en

² Se for eksempel Næss (1997) for en nærmere analyse av bærekraftig byutvikling.

konsekvens av: [...] *the challenge of the intensity and density of the interactions of urban life*. Farsund og Leknes (2010) peker på at det er flere norske byer som vil gjennomgå en bytransformasjon på bakgrunn av at blant annet havne- og terminalfunksjoner relokiseres, og at utnyttelsen av disse ledige tomtene vil føre til en utfordring i disse byene – samtidig som de hevder det har blitt en økning i bruken av nettverksstyring og styringsnettverk i nettopp norske byer. Vi vil i neste kapittel komme inn på metode og feltarbeid benyttet for å danne et datagrunnlag, før vi vil knytte datainnsamlingen opp mot teori og problemstillinger i kapittel 4 og 5.

3 Metode og feltarbeid

Metodene angir hvordan vi skal framskaffe kunnskapen og utvikle teoriene, og hvordan vi skal sikre at kunnskapen og teoriene oppfyller kravene til vitenskapelig kvalitet og relevans på det aktuelle fagområdet (Grønmo, 2007: 27).

For å komme frem til målene ved oppgaven, som i stor grad innebærer å svare på problemstillingene, er man avhengig av å benytte seg av metoder for å gjøre det på en akademisk korrekt måte. Dette kapittel har som formål å se nærmere på metodebruken i oppgaven, og forklare relevante teorier knyttet opp mot metode. Vi vil gå gjennom egeninnsamlet datamateriale, (også kalt primærdata), og dokumentanalyse videre i oppgaven. Ny energi rundt Damsgårdssundet kan bli sett på som et konkret eksempel på hvor nettverksstyring blir tatt i bruk. Denne oppgaven tar utgangspunkt i dette ene eksempelet for på denne måte å få en helhetlig forståelse av dette nettverkssamarbeidet. I så måte kan denne oppgaven sies å ha fokus på et fenomen eller case (NERD), vi vil på bakgrunn av dette komme nærmere inn på *casestudie* senere i kapittelet. Et punkt som er viktig å få avklart er forskjellen mellom metode og metodologi. Innen samfunnsvitenskapen (og andre fagdisipliner) har man grunnleggende måter for å forstå verden – vitenskapsfilosofi. Vitenskapsfilosofi består av ulike lag, hvor ontologi kan forstås som en måte å forstå verden på. Epistemologi/ erkjennelsesteori stiller spørsmål som går i retning av hvordan kan man få sikker kunnskap, mens metodologi er et begrep ment å belyse hvilken metode man skal benytte seg av for å få best mulig kunnskap (Aitken og Valentine, 2006). Disse begrepene vil ikke bli drøftet nærmere i denne oppgaven. Fokuset i dette kapittelet vil gå i en retning som vil belyse de metodene benyttet for å skaffe informasjon best egnet til å gi svar på problemstillingene (1.3). Vi vil nå se nærmere på valg av problemstillinger.

3.1 Valg av problemstillinger

Problemstillingene man skal belyse er helt avgjørende for hvordan oppgaven blir seende ut. Det blir sagt at gode spørsmål er viktigere enn gode svar (Grønmo, 2004), noe som er med på å forklare hvor viktig problemstillingene er. Det er imidlertid visse krav en problemstilling må oppfylle innen samfunnsvitenskapen hevder Grønmo (2004) som peker på tre forhold; Spørsmålet må peke på interessante og vesentlige forhold i samfunnslivet, det må åpne for nye studier av de samfunnsforhold som vektlegges (dette kommer jeg nærmere inn på under Videre forskning 6.2.1) og til slutt må funnene bli formidlet på en faglig og meningsfylt måte. Dette har også jeg lagt til grunn i min utforming av problemstillinger. Bradshaw og Stratford (2010: 70) peker på at problemstillinger ikke blir utformet i et vakuum, men påvirket av

eksisterende teori innenfor feltet man arbeider innen. Problemstillingen i denne oppgave har blitt endret opp gjennom prosessen ettersom undertegnede har fått bedre innsikt i den gjeldende teori, samt etter at empiriske funn er gjort og videre analysert (dette vil bli drøftet mer inngående senere i oppgaven), noe som ikke er uvanlig innen kvalitative studier (Børrud, 2005).

3.2 Hva er metode?

Metode er simpelthen [...] *de konkrete fremgangsmåtene for opplegg og gjennomføring av spesifikke vitenskapelige studier* (Grønmo, 2004: 29). Målet til en oppgave er å gi svar på noe man undersøker nærmere. I denne oppgaven er det utformet fire problemstillinger (1.3) som denne oppgaven har til hensikt å besvare. Vi kan med dette forstå at grunnlaget for hvilket datamateriale man trenger legges tidlig i prosessen, hvor utformingen av problemstillingene står sentralt. (Selv om vi tidligere var inne på at problemstillingene har blitt endret underveis i feltarbeidet, har de ikke blitt drastisk endret). Metode er avgjørende på den måten man analyserer og samler inn data på; ved hjelp av riktig metode kan man «sikre» seg at de funnene man gjør er gjeldende, vi kommer nærmere inn på begrepet *validitet* senere i oppgaven. Vi var innledningsvis innom hvordan metodologi er et begrep som skal sikre at man benytter seg av riktig metode og på den måte få best kunnskap/innsikt om et gitt emne. Metodologi går mer i dybden på de grunnleggende tenkemåtene og: [...] *de generelle prinsippene for kunnskapsutvikling* (ibid.: 29). Det å bestemme seg for metodebruk handler innen samfunnsvitenskapen hovedsakelig om et valg innen to metodiske grener, den kvalitative og kvantitative metoden. Vi vil i neste avsnitt se på forskjellene mellom de ulike metodene og hva som har vært utslagsgivende for metodevalg i oppgaven. Enkelt forklart prøver den kvalitative metoden å forklare et fenomen, mens ved bruk av kvantitativ metode vil man blant annet prøve å vise til utbredelsen av et fenomen. Dette henger sammen med hvordan man presenterer resultatene i de forskjellige retningene. Hvor det er vanligst med tall og statistikk i den kvantitative tilnærmingen, er det tekst – slik som i denne oppgaven - som er normen innen kvalitativ metode (ibid.).

3.2.1 Kvalitativ metode

Man velger de metodene man mener er best egnet til å gi svar på problemstillingene. Bak problemstillingene ligger det et bakenforliggende ønske om å forklare/(forstår) hva som kjennetegner nettverksstyring, om *hvilke* utfordringer som oppstår og *hvorfor* de oppstår. For å komme frem til løsninger er det tatt utgangspunkt i strykningsnettverket NERD. På bakgrunn

av dette står det ganske klart at det er ved bruk av kvalitativ metode man kan komme frem til de beste svarene. Dette er på grunnlag av det er et kompleks system som skal analyseres, hvor kvalitativ metode hvor blant annet statistikk inngår, ikke sees på som en egnet metode for å gi svar på de spørsmålene som oppgaven har til hensikt å besvare. Innen humangeografien (hvor samfunnsgeografi inngår), står den kvalitative metoden sterkt, hvor den har til hensikt å: *[...]elucidating human environments and human experiences within a variety of conceptual frameworks* (Winchester og Rofe, 2010: 5).

Metode og derunder kvalitativ metode, blir anvendt i store deler av en mastergradsoppgave, alt fra å formulere problemstillinger, under datainnsamling og til tolkning av data. Den kvalitative metoden legger dermed både et grunnlag og videre føringer for oppgaven som sådan. Det er derfor viktig å forstå at alle de ulike elementene som er med og danner oppgaven blir påvirket av hvilken metode man har benyttet seg av. Helt fra utformingen av problemstillingen er det blant annet et bakenforliggende ønske om å forstå prosessen og samarbeidet ved et «case» hvor nettverksstyring er benyttet. Dette innebærer videre at det er tatt i bruk semi-strukturerte intervju samt dokumentanalyse i datainnsamlingen som har til formål å belyse problemstillingene (Grønmo, 2004).

3.2.2 Induktiv, deduktiv eller abduktiv?

Innen metodefaget er det flere ulike tilnærminger i både måten og rekkefølgen man utfører feltarbeidet på. Induktiv metode er en metodeform som begrunner teorien ut ifra empirien, mens deduktiv metode, på den andre siden, begrunner empirien ut ifra teorien (Holt-Jensen, 2009). Hverken induktiv eller deduktiv metode gir en dekkende eller riktig beskrivelse for hvordan feltarbeidet og oppgaven har blitt utarbeidet. I prosessen bak feltarbeidet ble det tidlig laget problemstillinger som var forventet å bli relevante. Etter hvert som feltarbeidet tok til ble det imidlertid oppdaget at flere av problemstillingene ikke var tilstrekkelige for å gi svar på de utfordringene som ble mer og mer synlige underveis i prosessen - behovet for nye problemstillinger ble tydelig. Dette medførte at det ble en søken etter mer/ (og ny) teori som kunne være med å støtte opp under de nye problemstillingene som hadde gjort seg gjeldende, dette tydeliggjorde at hverken induktiv eller deduktiv tilnærming var passende for metodearbeidet. Børrud (2005: 45) peker på en tredje retning, og sier dette om en abduktiv tilnærming:

Man leter etter funn man antas finns og som vil kaste lys over hypoteser som er formulert forut. Stiller man seg åpen og er nysgjerrig på alt som dukker opp under letingen kan det derimot føre til at man finner funn som overrasker og som gjør at man kan forkaste hypoteser eller få flere hypoteser og forholde seg til.

Abduktiv tilnærming kan man med dette forstå å være en kombinasjon mellom den induktive og deduktive tilnærmingen. Det var ikke bare problemstillingene som ble endret underveis, også intervjuguiden ble tillagt nye spørsmål under feltarbeidet, grunnet at man fikk ny informasjon å forholde seg til, som igjen krevde nye spørsmål. Det kan således sees på som fordelaktig å benytte seg av semi-strukturerte intervju for å bli mer tilpasningsdyktig når det er behov for nettopp det (se mer om semi-strukturerte intervju under punkt 3.2.4). Dette bærer preg av at oppgaven har en abduktiv tilnærming. Andersen (2005) peker på at teoriutvikling kan sees på som et samspill mellom induksjon og deduksjon, som ofte er benyttet innen casestudier - som vi vil komme nærmere inn på nå.

3.2.3 Casestudie

Case (sak/saken som det best kan oversettes til norsk) kan være så mangt, og er et relativt vanlig redskap som metodebruk innen samfunnsvitenskapen (Børrud, 2005). Grønmo (2004: 414) omtaler casestudie som et: *Detaljert og intensivt studie av en enkelt analyseenhet [...]*. I denne sammenheng er det systemet/fenomenet nettverksplanleggingen av Damsgårdssundet, som er analyseenheten som skal studeres. [...] *case study research involves the study of a single instance or small number of instances of a phenomenon in order to explore in-depth nuances of the phenomenon and the contextual influences on and explanations of that phenomenon* (Baxter, 2010: 81). Berg (2007: 283) bygger opp om det samme: [...] *case study is an approach capable of examining simple or complex phenomenon*. Dette gir en forståelse at ved benyttelse av casestudie går man i dybden av et fenomen. I dette tilfellet er det som sagt et samfunnsmessig fenomen som skal undersøkes nærmere med utgangspunkt i ett konkret eksempel - planleggingen rundt Damsgårdssundet. Det å studere et case gjør at man får inn mye informasjon om ett konkret tema, dette igjen kan gi informasjon til en ny vinkling av problemstillingen, (som vi så under 3.2.2). Baxter (2010) viser til at casestudie er mer en form for metodologi enn metode.

Som metode har ikke casestudie en klar retning, dette er med og gir casestudie en fleksibilitet som gjør at det kan tilpasses ulike fagdisipliner (Børrud, 2005). Selve caset vil bli knyttet opp mot gjeldende teori innen samme område som oppgaven skal belyse, byutvikling/transformasjon/planlegging i et privat-offentlig samarbeid med styringsnettverk som organisasjonsform. En av fordelene ved case- studie er at det gir forskeren anledning til å endre problemstillingene etter hvert som man gjør intervjuer, og man får ny informasjon, som vi også var innom i forrige delkapittel. Ved å gå i dybden av et case, fører det til at man får

mye informasjon, det er derfor viktig at man klarer å kanalisere denne informasjonen og ikke sporer av fra ens opprinnelige løp, vi kommer nærmer inn på dette under analysedelen (3.5) Det er helt klart at denne oppgaven kunne tatt flere ulike retninger, avhengig av hvilke problemstillinger som blir utformet, dette blir også nærmere drøftet under (6.2.1 Videre forskning). Underveis i feltarbeidet har det blitt klart at case-studie er en riktig metode/metodologi å benytte seg av, på mange måter har da case-studie bidratt til at oppgaven har blitt som den er. *A case is viewed as neither entirely unique nor entirely representative of a phenomenon [...]* (Baxter, 2010: 86). Dette gir grunn til å tro at ved å studere lignende case så vil man oppnå resultat som er representativ for det caset man studerer, men man kan ikke være sikker på resultatene gjelder i lignende case. Det som derimot er viktig når man benytter seg av case- studier er at metodedesignet er tilstrekkelig til at det er «transferabel» ifølge Baxter (2010), noe jeg også vil drøfte nærmere under validitet.

3.2.4 Semi-strukturerte intervju og dokumentanalyse

Semi-strukturerte intervju er en form for kvalitativ forskningsintervju som er hyppig brukt innen samfunnsgeografien. Grønmo (2007) benytter begrepet *uformell intervjuing* om det samme begrepet, det vil bli benyttet begrepet semi-strukturerte intervju videre i oppgaven. *This form of interviewing has some degree of predetermined order but still ensures flexibility in the way issues are addressed by the informant* (Dunn, 2005: 80). Semi-strukturerte intervju er en intervjuform hvor intervjueren har en intervjuguide klar på forhånd, men kan når som helst hoppe over noen spørsmål eller spørre noen tilleggsspørsmål hvor dette føles naturlig. En slik form for intervjuer er forholdsvis uformelle og begynner ofte med relativt åpne og ”enkle” spørsmål i begynnelsen (George og Stratford, 2010), mens de mer kompliserte og sensitive spørsmål kommer mot slutten, hvor informanten forhåpentligvis føler seg mer komfortabel med å svare. Dette står i motsetning til strukturerte intervju, hvor man har en fast intervjuguide hvor man spør spørsmålene i en bestemt rekkefølge, her blir det i større grad benyttet ja/nei spørsmål. Fordelene med semi-strukturerte intervju i forhold til andre intervjuformer, er at siden man aldri kan vite hvordan intervjuet kommer til å utarte seg, så har man valgfriheten med å endre rekkefølgen på spørsmål underveis i intervjuet. Man har også muligheten til å fokusere på elementer som informanten kommer med underveis som man vanskelig kunne vite på forhånd. Med dette får man en mulighet til å *tilpasse* seg i forhold til informanten under intervjuet, noe som vanskelig kan gjøres på forhånd.

I og med at intervjuene ble transkribert i etterkant, kan et større fokus være på hva informanten formidler i stedet for notering underveis. Med å ha fokus på hva informanten forteller medfører dette at man enklere kan tilpasse spørsmål underveis i intervjuet. (Silverman, 2003). *Indeed, the mere act of transcription of an interview turns it into a written text* (Silverman, 2003: 347). Noen av fordelene man oppnår med transkriberte materiale i forhold til båndopptak er at det er mye enklere å holde orden på de forskjellige filene. En del av etterarbeidet etter selve feltarbeidet går ut på å analysere de svarene/dataen man har samlet inn. Det blir ikke benyttet ja/nei spørsmål, men spørsmål som har til hensikt at informanten skal få forklart seg grundig, og på den måte får man også mer utfyllende informasjon som står sentralt innen kvalitativ metode (Longhurst, 2010). Forarbeidet før intervjuene tok sted, var av stor betydning, hvor det stod sentralt å ha satt seg inn i relevante dokumenter (vi ser nærmere på dokumentanalyse senere i avsnittet) for å sette seg inn i den omfattende prosessen som NERD har vist seg å være. Ved å ha relevante forkunnskaper om nettverket gjør det enklere å utarbeide en intervjuguide (se vedlegg 3). Samt vil en økt forståelse være grunnleggende for å kunne stille oppfølgingsspørsmål og i det hele tatt være på samme «bølgelengde» med informanten under intervjuet. Kvale (2007: 90) har utarbeidet noen kvalitetskriterier for intervju, hvor han blant annet fremhever: Spontane og relevante svar fra intervjupersonen. Korte spørsmål og lange svar. Idealintervjuet blir tolket mens det pågår. Intervjueren forsøker å verifisere sine tolkninger av intervjupersonens svar under intervjuet.

Det er også viktig å være klar på å ikke bruke informasjon man har fått av andre informanter for å få frem et interessant svar, dette er et brudd på anonymiteten man som intervjuer/forsker skal opprettholde. *Forskaren skal ikkje byte til seg informasjon frå ein respondent ved å "investere" i samtalen [sic] informasjon frå føregåande samtalar* (Aase og Fossåskaret, 2007: 186). Det er imidlertid forskjell på spesifikk og generell informasjon. Dette er imidlertid en balansegang. Blant annet har det kommet frem informasjon man ikke var bevisst på i forkant, som har preget utformingen av intervjuguiden, så vel som utvalget av informanter. Det fremkommer under et intervju tidlig i feltarbeidet at byggesaksavdeling var en viktig brikke for å forstå helheten bak NERD. (Vi kommer tilbake til hvilken rolle byggesak har hatt senere i oppgaven, blant annet under punkt 4.3.1). Dette var informasjon som man vanskelig kunne vite forut av intervjuet og feltarbeidet tok til. Tilfellet med byggesak kan sees på som en hendelse preget av generell informasjon, hvor informasjonen som fremkommer leder til i hovedsak en ny informant og ikke til å få spesifikke opplysninger. Spesifikk informasjon forstås mer som i en retning av å bruke informasjon fra tidligere

intervju, som gjør at det er mulig for andre informanter å skjønne hvilken informant som har kommet med en tenkt påstand. En slik bruk av informasjon fra informanter er ikke benyttet i oppgaven. På den andre siden er mer generell informasjon som kommer frem under intervjuene som ikke er mulig å spore tilbake til informanten, velegnet til å bruke i utformingen av intervjuguiden. Dette er en fin balansegang, og i tilfeller hvor man kan være usikker om informasjonen kan være til skade for informanten, har den ikke blitt benyttet (Aase og Fossåskaret, 2007).

Det har også blitt benyttet dokumentanalyse i den metodiske tilnærmingen. Dokumentanalyse handler i liten grad av en inngående analyse av dokumentene som sådan. Dokumentene spiller i større grad en rolle som bakgrunnsinformasjon som gjør at man besitter et visst nivå av kunnskap om det man skal studere nærmere før feltarbeidet tar til. Aase og Fossåskaret (2007: 156) fremhever at man må kjenne til konteksten for at teksten skal gi mening, i så måte danner dokumentene en kontekst mens intervjuene kan sees på som teksten som skal forstås for deretter å kunne analyseres. Analyse av dokumenter kan også benyttes for å forstå aktørers posisjon innen aktiviteter de deltar i, ifølge Silverman (2003). Det må vektlegges at dokumentene benyttet i oppgaven ble gjennomgått både i forkant og etterkant av intervjuene. Dokumentene benyttet i dokumentanalysen er hovedsakelig utarbeidet av NERD- nettverket, enten direkte eller indirekte (se vedlegg 1 for informasjon om hvilke kilder som er brukt som empiriske dokumenter). Det er også tatt i bruk levekårsindeks fra Bergen kommune for å bedre forstå de sosiale utfordringer som er i feltområdet (Bergen kommune, 2011).

Intervjuene, og det datamaterialet som kommer ut av det, er underlagt (forskningsetiske) normer, hvor blant annet konfidensialitet og anonymisering står sentralt. Før informantene ble kontaktet, ble oppgaven meldt inn til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) for godkjenning av metodene brukt i datainnsamlingen, samt oppbevaring av datamateriale og lignende. Det er underlagt regler hvordan datamaterialet og lydopptak skal være lagret, blant annet er all egeninnsamlet informasjon lagret på et sikkert nettverk (Universitetet i Bergen). I søknaden til NSD ble det blant annet vektlagt at informanter ble anonymisert. Alle informantene ble på forhånd tilsendt et skriv: «Forespørsel om deltakelse i masterprosjekt», (se vedlegg 4), hvor det ble informert hvordan datamaterialet blir oppbevart, samt en kort beskrivelse av oppgavene og hvilket formål den har som hensikt å belyse. Alle informantene har blitt kontaktet ved mail eller telefon ved førstegangs-henvendelse. I tillegg ble informantene opplyst om at sitat ville bli anonymisert. Alle informantene er blitt tilsendt det

transkriberte intervjuet, hvor utdrag som er blitt benyttet i oppgaven var uthevet. Dette ble gjort på grunnlag av at informantene kunne gi sin endelige godkjenning på at materialet kunne benyttes i oppgaven. Alle intervjuene ble transkribert (omgjort til tekst) i kort tid etter intervjuet fant sted (Silverman, 2003). Ved unntak av ett intervju, hvor informanten (IK7) ba om å få gjort intervjuet uten båndopptaker, hvor det i stedet ble tatt notater underveis i intervjuet. Intervjuene ble ikke transkribert i sin helhet hvorpå dette ikke ble sett på som hensiktsmessig. De «mest relevante» partene av intervjuene ble imidlertid transkribert.

3.2.5 Utvalg av informanter

For å få informasjon som i størst grad kan gi svar på problemstillingen, er man avhengig av et godt og riktig utvalg av informanter. I utvelgelsene av informanter har det dermed vært nærliggende å konsentrere seg om aktører som har vært delaktige i planleggingen rundt Damsgårdssundet. I utvelgelsen av aktører som har blitt valgt ut til informanter har det derfor stått sentralt å ha aktører som dekker mangfoldet som planlegging ved bruk av nettverksstyring innebærer. På bakgrunn av dette består utvalget av informanter både av aktører som har vært deltakende i styringsgruppen bak NERD, samt aktører som har deltatt i det mer «daglige arbeidet» i nettverket. Det har i tillegg til dette blitt intervjuet aktører som har stått utenfor styringsnettverket, men som har jobbet opp mot det.

Et sentralt element under utvelgelsen har vært å velge ut informanter som dekker flere aspekter ved planleggingen rundt Damsgårdssundet, det har i så måte stått sentralt å finne informanter som har representert både Bergen kommune, ikke-kommunale foretak og private utbyggere. Utvelgelsen av informanter har skjedd på bakgrunn av hvilke informanter som det antas sitter på informasjon som kan belyse problemstillingene og som dermed sees på som interessante. De aktørene som ble valgt ut til informanter, ble valgt ut på grunnlag av hvem som har hatt sentrale stillinger i styringsnettverket i planlegging av Damsgårdssundet. De ulike informantene hadde naturligvis sitt syn på planlegging og drøftet det ut fra sitt ståsted. Blant annet representerer de tre kommunale aktørene, tre ulike retninger innad i kommunen; en byrådsrepresentant (politiker), en konsulent som representerer en kommunal avdeling deltakende i NERD, samt en representant fra avdeling for byggesak. Grunnlaget for at det ikke er valgt ut flere informanter er fordi man har dekket de spørsmålene man ville ha svar på, og underveis i prosessen var det mye de samme svarene som gikk igjen. Bertaux (1981) benytter begrepet «saturation» som kan oversettes til norsk som metning. I feltarbeidet bygde de nye intervjuene i svært stor grad på de foregående, og lite ny informasjon ble fremlagt

(Bertaux, 1981). Dette tyder på at det ikke var nødvendig med flere informanter, på grunnlag av at de høyst sannsynlig hadde bekreftet det som fremkom på de foregående intervjuene.

3.3 Dataproduksjon

I forarbeidet før feltarbeidet begynte, var det en klar strategi å begynne å intervju informanter som satt med stor kunnskap om NERD. Herunder var det flere faktorer som lå til grunn for denne fremgangsmåten. For det første gir det et godt innblikk i hva som har stått sentralt i nettverket, og i det hele tatt få en bedre oversikt over situasjonen i nettverket. Selv om det var gjennomgått en god del dokumenter i forkant av intervjuene, var det fremdeles flere elementer som stod uklart. Det ble på forhånd av feltarbeidet utarbeidet et utvalg over aktører som ble sett på som aktuelle informanter. Denne listen ble forandret underveis i feltarbeidet, blant annet på grunnlag av at man fikk et bedre innblikk i hva som var de faktiske utfordringene i nettverket, (som er et sentralt poeng i problemstillingene 1.3) ved å intervju sentrale aktører tidlig i feltarbeidet. Det ble klart at noen av aktørene man på forhånd forventet skulle være relevante skulle vise seg og spille en liten rolle i NERD. På den andre siden kom det også frem informasjon om aktører som viste seg å være viktige å intervju for å få en helhetlig forståelse av prosessen bak prosjektet, som ikke var tiltenkt å være informanter i forkant av feltarbeidet.

Feltarbeidet skulle etter planen begynne med intervju av en kommunal representant (K1) i mai (2012), grunnet flere uforutsette hendelser ble ikke intervjuet utført før i august. Etter dette ble intervjuene utført høsten og vinteren (2012), hvor siste intervju ble utført i januar (2013). Årsaken til intervjuene ikke ble fullført før i januar skyldes delvis relativt langt responstid fra informantene, og til dels på grunnlag av at informantlisten ble endret underveis i prosessen. Av uforutsette hendelser i feltarbeidet kan det være verdt å nevne at det skulle vise seg vanskelig å få møter med aktører som hadde vært deltakende i styringsgruppen, (se mer under 1.2 om styringsgruppen og dets funksjon). Flere av aktørene deltakende i styringsgruppen var vanskelig å få kontakt med, noe som førte til at de ikke deltok på intervju. Delvis på grunnlag av dette ble det tydeligere at det var to nivå i NERD: Ett høyere nivå med styringsgruppen, som er representert med kommunaldirektører og direktører for ikke-kommunale foretak, samt et nivå under styringsgruppen som stod for det daglige arbeidet i nettverket (se figur 2 for oversikt). Dette medførte et økt antall intervju med aktører som arbeidet inn mer mot det daglige arbeidet i nettverket. Under feltarbeidet ble imidlertid to av deltakerne i styringsgruppen intervjuet, en ikke-kommunal og en kommunal. Det ble i alt intervjuet ni

informanter, hvorav tre representerte kommunen, tre private utbyggere og tre aktører representerte ikke-kommunale foretak. Det ble intervjuet to representanter fra samme utbyggerforetak (PU1, PU3), men til ulike tider. De to informantene representerte ulike nivå innad i foretaket, hvor den ene var deltakende i styringsgruppen og den andre informanten representerte foretaket i det daglige arbeidet i NERD.

Ny energi rundt Damsgårdssundet har hatt en klar tidsavgrensning på prosjektperioden i utgangspunktet var satt fra 2006-2012. Prosjektet har imidlertid blitt noe utsatt grunnet diverse forsinkelser, hvor hele prosjektet ikke kan forventes å være ferdigstilt før i 2014 (K8). (Se mer om dette under punkt 1.2). Dette vil si at feltarbeidet ble utført i sluttfasen av prosjektet. Det å utføre feltarbeidet relativt seint i prosjektperioden (prosjektet startet opp for syv år siden) har både sine fordeler og ulemper. Av åpenbare ulemper som kan fremkomme ved at det er forholdsvis lang tid siden prosessen startet, kan være at informantene som var med og utformet handlingsprogrammet kan ha glemt mye av hva som skjedde tidlig i prosessen. På den andre siden kan det sees på som positivt at styringsnettverket har vært aktivt en periode og er i sluttfasen, hvor nettverket har fått tid til og «satt seg». Dette fører til at erfaringer som har blitt gjort i løpet av prosjektet har kommet til overflaten og gjort seg tydelige. Av åpenbare problemer som oppstod på bakgrunn av hvilken fase prosjektet hadde kommet til var blant annet en kommunal aktør som hadde en sentral posisjon i opprettelsen av prosjektet var avgått med pensjon da feltarbeidet tok til. Det kan også ha seg til at forholdet innad i nettverket har endret seg etter hvert som tiden har gått, mens respondentene best husker hvordan situasjonen er for øyeblikket - det har imidlertid ikke blitt gjort noen funn som har indikert at dette har skjedd ved planleggingen rundt Damsgårdssundet. Utenom det har det ikke blitt oppfattet noen ulemper som følge av hvor langt (eller kort) prosjektet var kommet i prosessen. Det hadde vært vanskelig å utføre feltarbeidet tidligere i prosjektperioden, hvor det kan være vanskelig å se til fulle hvilke effekter (både positive og negative) nettverksamarbeidet har hatt. Det kan på bakgrunn av dette konkluderes med at feltarbeidet har i svært liten grad blitt negativt påvirket av problemer knyttet til hvor NERD er kommet i prosessen.

Alle intervju ble utført i samarbeid med en medstudent. Dette ble gjort på grunnlag av kryssende interesser, hvor begge hadde oppgaver som hadde fokus på NERD. Dette førte til at vi kunne ha felles intervju, noe som fungerte meget godt for undertegnede. Det var dessuten tidsbesparende for informantene som fikk «unnagjort» to intervjuer på en gang. Intervjuene

ble delt inn i ulike bolker, hvor en intervjuer stilte sine spørsmål først før den andre intervjueren tok over. Arbeidet ble inndelt slik at vi kunne stille oppfølgingsspørsmål under hele intervjuet så lenge det følte som det var behov for det - dette var veldig nyttig og viser noe av fleksibiliteten til semi-strukturerte intervju. I oppgaven er informantene blitt anonymisert i tre kategorier; kommunal, ikke-kommunal og privat utbygger. De er blitt kodet til henholdsvis K, IK og PU, det er i tillegg lagt til nummer i etterkant av kodingene som er med å skille informantene fra hverandre (se vedlegg 2 for komplett oversikt over informantene med koding). Det er også ved et tilfelle direkte sitat fra intervjuer i oppgaven, hvor dette er kodet med intervjuer og representerer undertegnede. Intervjuenes varighet var fra 30 minutter til i overkant av én time, hvorpå de fleste var på omtrent én time.

3.4 Reliabilitet og validitet

Innen samfunnsvitenskapen, og andre vitenskapelige grener, må man være sikker på at den dataproduksjonen man har gjort kan påregnes å være pålitelig. Det finnes flere metoder som fungerer som en kvalitetssikrer, blant annet reliabilitet og validitet. Reliabilitet defineres som *[...] graden av samsvar mellom ulike innsamlinger av data om samme fenomen basert på samme undersøkelsesopplegg* (Grønmo, 2004: 222). Vi begynner med å forklare de to vanligste formene for reliabilitet som er stabilitet og ekvivalens, for så å se nærmere på hvordan de er. Man har god stabilitet på et datagrunnlag dersom man får de samme svarene ut fra dataene om man gjør dem på forskjellige tidspunkt. Dersom datainnsamlingen er foretatt på en stabil måte, vil sannsynlig dataforskjellene på to ulike tidspunkt være relativt små, og vi har trolig en presis fortolkning av de forholdene man studerer. Reliabilitet i form av ekvivalens er oppfylt dersom det er samsvar mellom dataene man finner på et gitt fenomen på samme tidspunkt, av ulike personer (Grønmo, 2004). De ulike formene for reliabilitet vil nå settes i en sammenheng til eget datamateriale. I forhold til stabilitet sees det på som sannsynlig at det ville kommet mye av de samme svarene om det hadde blitt gjort på ulike tidspunkt (litt forskjeller må man imidlertid påregne, på grunnlag av NERD er et tidsbestemt prosjekt, og informantene vil være preget av den perioden man er inne i). Ekvivalensen påregnes å være høy på bakgrunn av to faktorer; undertegnede var med på alle intervjuene, i tillegg til at intervjuene ble gjort i samarbeid med en medstudent. I etterkant av hvert intervju ble det gjort analysering av intervjuet med medstudenten som det i stor grad var enighet om. Innunder reliabilitet finner man også intern og ekstern konsistens. Intern konsistens er forholdet mellom innsamlet data, mens ekstern konsistens er forholdet mellom innsamlet data og eksisterende/(sekundær) data. Den interne konsistensen ansees som høy på bakgrunn av

det var stort samsvar mellom aktørene, spesielt med tanke på de ulike klassifiseringene av informantene (kommunal, ikke-kommunal og private utbyggere). Den eksterne konsistensen sees også på som god da det ikke ble gjort noe «store funn» som stod i kontrast til eksisterende data (Grønmo, 2004). På bakgrunn av dette vurderes reliabiliteten til å være sterk.

Validitet handler om å danne data som er relevante for det oppgaven skal gi svar på; problemstillingene. Man er dermed avhengig av å både velge rett metode for innsamling av data, samt velge relevante enheter (informanter) for å ha en høy validitet, med andre ord er man avhengig av god validitet for å ha en vellykket datainnsamling (Grønmo, 2004). Vi vil først gi en kort beskrivelse av validitet-begrepene; kompetansevaliditet og kommunikativ validitet for så å diskutere de opp mot egen datainnsamling. Det er viktig å se de ulike formene for validitet i en sammenheng, hvor de begge bør være oppfylt for at validiteten skal være høy. Kompetansevaliditeten er høy dersom forskeren har stor kompetanse innen det feltet man opererer, til både datainnsamling og fagfeltet. Under bachelor og mastergraden har undertegnede vært innom ulike emner i metodefag og innen relevant teori som gjør at grunnlaget er tilstrekkelig for å opprettholde kompetansevaliditeten på et brukbart nivå. Kommunikativ validitet er et begrep benyttet for å beskrive kommunikasjonen til forskere, (og andre) for å sikre kvaliteten på datainnsamlingen. Under feltarbeidet har dialogen med veileder vært avgjørende for å sikre at kvaliteten både på datainnsamlingen og påfølgende analyse er korrekt. I tillegg har det vært flere (tre) milepæler hvor materialet er gjennomgått som et ekstra sikkerhetsnett for datakvaliteten. Informantene har også sett gjennom ferdig transkriberte intervju for innspill og eventuelle oppklaring av ord/begreper. Med dette ansees den kommunikative validiteten til å være god, og dermed også validiteten som en helhet til å være god/tilstrekkelig for å utarbeide feltarbeidet (Grønmo, 2004).

3.5 Analysering av data

Analysering av datamaterialet kan sees på som en kontinuerlig prosess, innen kvalitative studier finnes det ikke noen standardiserte metoder å gjøre dette på. Grunnlaget for analyseringen begynte da kommunedelplanen samt andre skriftlige empiriske dokumenter ble studert (se vedlegg 1). Etter å ha studert de dokumentene satte man igjen med et inntrykk på hva som var de essensielle og sentrale trekkene bak planleggingen rundt Damsgårdssundet. Grunnlaget analyseringen hviler på er todelt; dokumentanalyse og semi-strukturerte intervju. Det er først når man har transkribert intervjuet og analysert det man kan kalle det for data, før

det kan det bli sett på som (ukodet) informasjon. Det er viktig å se de to dataene/datagrunnlagene i sammenheng selv om det er to separate sett med data. I denne tolkningsfasen er det viktig å være åpen å se forskjellige likheter og ulikheter mellom de to dataene. Selv om jeg har en måte å tolke dataen på, er det viktig å være bevisst på at andre kan tolke det annerledes enn meg. *Of course, every way of seeing is also a way of not seeing* (Silverman, 2003: 348). Selv med helt identisk datagrunnlag er sannsynligheten stor for at forskjellige individer ville kommet frem til litt forskjellige konklusjoner, men hvor de store linjene sannsynligvis hadde vært relativt like. Dette kan sees i sammenheng med at samfunnsvitenskap ikke er en eksakt vitenskap, som for eksempel matematikk. Og tolkning av et intervju er dermed heller ikke en eksakt vitenskap, og er preget av subjektive oppfattelser og meninger, både fra informanten og intervjueren/analytikerens side. Det som er viktig er å finne frem til de store "linjene" og fremheve de funnene man har gjort.

Ved hjelp av ulike former for data som har som hensikt å belyse de samme problemstillingene gir oppgaven en betydelig mer faglig tyngde enn om dokumentanalysen hadde stått alene som datagrunnlag. Bruk av flere ulike metoder er derfor svært viktig. *Det finnes ingen standardiserte analyseteknikker som kan benyttes til analyser av kvalitativ data* (Grønmo, 2004: 245) Kodingen av intervjuene er en sentral part innen analysedelen, siden det er her stilles direkte spørsmål i sammenheng med å gi svar på problemstillingene. De semi-strukturerte intervjuene er i så måte avgjørende for analysedelen i oppgaven. *Rather than imagining that analysis of the data is something that begins after the coding is finished, we should recognize that coding is analysis (and is probably never truly "finished"!)* (Hay, 2005: 284-285). Hay sitt syn på analysering tilsier i stor grad at oppgaven har hatt en abduktiv tilnærming til metodebruken, blant annet ved at analyseringen har skjedd over lang tid.

Bruk av ulike metoder i en forskningsprosess blir kalt triangulering. Når man benytter seg av triangulering bygger man opp et fundament basert på flere ulike kilder/metoder, dette gjøres for å skaffe et solid grunnlag for videre analyse. Man er da i stand til å få bedre innsikt i situasjonen som oppgaven skal forklare, og har et bedre grunnlag for å forklare de trendene eller "funnene" man forhåpentligvis finner i dataanalysen. Ved å bruke forskjellige former for data kan man se sammenhengen og analysere om de to kildene samsvarer med hverandre eller ikke, og analysere dem opp mot hverandre. Oppgaven ville ikke fremstått på samme måte dersom ikke begge former for metode hadde vært tatt i bruk. Uten intervjuene kunne jeg ikke fått vite aktørene sine egne meninger og standpunkt. Uten dokumentanalysen hadde man ikke

fått tilgang til hvilke resultater informantene har produsert. Triangulering er derfor viktig for at man får flere data å basere funnene man gjør i analysen ut ifra, og som gir oppgaven en ekstra dimensjon og tilfører en større tyngde til de resultatene man finner (Silverman, 2003).

Når man begynner tolkningen av de transkriberte intervjuene, bør man jobbe seg nedover side etter side og se etter et mønster eller elementer som stemmer eller ikke stemmer, overens med eksisterende datagrunnlag. Når slike funn er gjort, er det lurt å lese gjennom dataene igjen og se om man finner lignende funn andre steder. *Once you have found your puzzle, the best method is often to work back and forth through your transcript to see how the puzzle arises and is resolved* (Silverman, 2003: 357). I en analyse-situasjon står det sentralt og både lete gjennom de empiriske dokumentene benyttet i dokumentanalysen og ikke bare de transkriberte intervjuene, det er viktig å se de forskjellige dataene i sammenheng (Silverman, 2003). Etter å ha analysert de ulike datamaterialene nøye, sitter man (forhåpentligvis) igjen med noen generelle retninger som peker seg ut som resulterer til det som kalles «funn». Man skal være forsiktig med å trekke for bastante beslutninger, men på den andre siden være sikker på at den analysen man har gjort er akademisk korrekt (Silverman, 2003). Dette har vært i tankene under utformingen av oppgaven.

Vi var tidligere i oppgaven (under punkt 3.2.5) inne på at det har blitt intervjuet to aktører/informanter som har vært deltakende i styringsgruppen. Grunnlaget for å evaluere styringsgruppen hviler ikke på disse to intervjuene alene. Derimot har de fleste informantene blitt spurt om å komme med innspill om styringsgruppen, og hvilken rolle den har spilt. Ved å få et syn ikke utelukkende fra representanter i styringsgruppen alene, men også fra andre aktører deltakende i NERD gir dette et godt grunnlag til å forstå hvilken rolle styringsgruppen har hatt, nettopp ved å få informasjon fra forskjellige aktører som alle har ulike synspunkter.

3.5.1 Generalisering

Hvordan kan man vite at det arbeidet man har gjort er korrekt og kan overføres til andre tilfeller enn den man selv har studert? Som en hovedregel kan man i samfunnsvitenskapen aldri få en konkret bekreftelse på at det arbeidet man har gjort er objektivt korrekt, og dermed kunne generalisere fra de funnene man har gjort. Det er heller ikke meningen, og innen samfunnsvitenskapen er det heller ingen tro på absolutte sannheter eller lover. Derimot er målet å komme frem til et veldokumentert svar, med en god analytisk og teoretisk begrunnelse på hvor man har kommet frem til de funnene man har gjort. Det er dermed

avgjørende å ha en god metodebruk og analyse av funnene i dataen for å få til en bra dokumentert og god analytisk oppgave.

Målet til oppgaven er ikke å finne frem til en generell lov, på grunn av dette kan man ikke si at oppgaven har vært mislykket. Samfunnsvitenskapen og derunder også samfunnsgeografien har som kjent ikke en positivistisk tilnærming til forskning som et generelt utgangspunkt. Dette vil si at det derfor ikke er et mål i å finne noen generaliserte regler eller lover. På den andre siden har oppgaven som et mål (konkretisert gjennom problemstillingene) å peke på de utfordringer som har gjort seg gjeldende i caset bak NERD. Ved at oppgaven også har et teoretisk utgangspunkt, kan dette gjøre at oppgaven kan stå som et eksempel som kan være med å forklare de ulike utfordringene som er kommet til syne og hvorfor de oppstår, ved hjelp av ulike teorier. Resultatene som er kommet til syne under denne oppgaven kan være interessant å sette inn i en videre kontekst i videre forskning (6.2.1), hvor oppgaven kan stå som et faglig godt eksempel. *In qualitative research, generalizability concerns general structures rather than single social practices, which are only one example of this structure* (Gobo, 2004: 453). Man kan av dette forstå at de funn og resultater som kommer frem i denne oppgaven først og fremst gjelder for planleggingen rundt Damsgårdssundet, og kan sees på som et eksempel på hvordan bruk av nettverksstyring utspiller seg i praksis, som også Gobo peker på: *[...]generalizability is mainly a practically and contingent outcome related to the variance of the research topic; in other words it is a function of the invariance (regularities) of the phenomenon, not a standard or automatic algorithm of a statistical rule* (Gobo, 2004: 453).

Det avhenger imidlertid i hvilken kontekst man velger å se de funnene som fremkommer og hvilken overføringsverdi det har. Bergen er norsk/nordisk storby og funnene vil derfor ha størst overføringsverdi til lignende byer, dette vil si dersom man ser det i en regional kontekst. Konklusjonen og funnene i oppgaven vil da ha en posisjon som en analyse av forhold mellom flere aktører i planlegging av en bydel i en norsk storby. Om oppgaven er generaliserbar - eller i hvor stor grad den er generaliserbar - er ikke det oppgaven sitt formål, derimot hvordan oppgaven kan komplimentere eksisterende teori og litteratur. Oppgaven belyser et prosjektbasert styringsnettverk hvor nettverksstyring kan sees på som den underliggende strukturen. Oppgaven kan i så måte stå som et empirisk funn i en større samfunnsmessig struktur. Formålet er som sagt ikke å komme frem til en universell regel på hvilke utfordringer slike nettverk står ovenfor, men vise til hvilke utfordringer som har gjort seg

gjeldende bak planleggingen rundt Damsgårdssundet. Dette vil forhåpentligvis stå som et empirisk eksempel og være til nytte for kommunale aktører/planleggere, private utbyggere, involverte aktører og andre interesserte. *Det er feil å tro at vi bare har forklaringer når vi kan identifisere universelle lover* (Andersen, 2005: 10).

4 Planleggingen av «Ny energi rundt Damsgårdssundet» - trendene følges

[...] alle arbeidsgruppene (på byutviklingskonferansen i 2002) konkluderte med at kommunen skulle ha regien i byutvikling. Det ble initiativet, på den tiden 03/04 så pågikk mange private reguleringsplaner langs sjøfronten, og da hev vi oss rundt, og hadde kommunedelplan, men vi lot det gå litt parallelt sånn at ikke alt det stoppet opp (K8).

Sitatet over er hentet fra en kommunal aktør og gir en kort oppsummering på hvordan hele planleggingsarbeidet som dannet grunnlaget for etableringen for NERD, først ble initiert. Vi vil i dette kapittelet se nærmere på hva som kjennetegner NERD og drøfte hvordan det er sammenlignet med de normer som vi har sett har gjort seg gjeldende innen byplanlegging/samfunnsplanlegging. Noen av de teoretiske begrepene som vil gjøre seg gjeldende videre i kapittelet er nettverksplanlegging, styringsnettverk, legitimitet og kommunikativ planlegging. Disse vil også bli drøftet opp mot problemstillingene. Videre vil også samarbeidet mellom de ulike aktørene i NERD bli belyst, et sentralt element her vil være hvilke tilnærminger (som nevnt i teorikapittelet) de ulike aktørene har og hvilke implikasjoner dette har på samarbeidet i nettverket. Kapittelet vil med dette prøve å danne et grunnlag til å gi svar på de tre første problemstillingene, disse vil bli nærmere presentert etter hvert som vi går inn på tema som skal belyse dem.

4.1 Dannelsen av NERD

Opprettelsen av NERD er ikke tilfeldig og har sitt utspring fra flere kilder, og som vi skal se følges flere av de trendene som har preget den internasjonale planleggingstrenden den siste tiden (Sørensen og Torfing, 2007), også i NERD. Begynnelsen kan som sagt spores helt tilbake til byutviklingskonferansen i Bergen i 2003 (K8), hvor kommunen påtok seg ansvaret for å være lederen innen byutvikling i Bergen. Dette skulle vise seg å være spiren bak det vi kjenner som NERD, se under punkt 1.2 for mer detaljert beskrivelse av opprettelsen av prosjektet. Blant annet var det utslagsgivende at det var flere private utbyggerplaner, av ulike aktører, på begge sider av Damsgårdssundet. Disse ble innfelt, med noen av kommunens egne planer i området, og var med og dannet den større offentlige- private paraplyen som skulle bli Bergen sitt første storstilte prosjekt innen offentlig- privat nettverkssamarbeid. Selv om tiden var moden for en bytransformasjon rundt flere deler av Damsgårdssundet, (som vi gikk nærmere inn i under 1.2 «Ny energi rundt Damsgårdssundet) var det flere faktorer som bidrog til at opprettelsen av nettverket ble gjort nettopp her. Som sagt så var det avgjørende at flere

ulike aktører, i tillegg som kommunen, hadde planer i området. Og prosjektet ble inndelt med NERD som det overordnede prosjektet, i dette ble det inkludert to private delprosjekt, og et kommunalt delprosjekt som blant annet bestod av renovering av det som nå har blitt Ny-Krohnborg skole (Bergen kommune, 2007-b). De private delprosjektene var lokalisert på hver sin side av Damsgårdssundet, og bestod av næringsvirksomhet på nordsiden (Marineholmen) og boliger på deler av sørsiden av Damsgårdssundet (se figur 1 for oversikt over hvor de ulike delprosjektene er lokalisert). Men, som en av informantene (PU2) peker på, var det ikke bare naturlig at de ulike aktørene, kommunale og ikke-kommunale, skulle «pare opp» og danne et nettverk: *Dette var jo initiativ fra kommunen, kommunen så behov for å ruste opp dette området, spesielt rundt skolen, det var ikke her nede de var opptatt av. De hadde sitt fokus der, vi hadde vårt fokus her. Så det var jo ikke helt samme båt, vi lå bare inntil hverandre.* Organisasjonsformen benyttet i planleggingen rundt Damsgårdssundet falt altså på styringsnettverket som er de institusjonelle rammene til nettverksstyring (Farsund og Holmen, 2010).

4.1.1 Styringsnettverk som organisasjonsform

Grunnene for å velge styringsnettverk som samarbeidsmetode og organisasjonsform kan være mange, som vi blant annet har sett under (2.3.1 Styringsnettverk). Vi forstår at dette samarbeidet i nettverk mellom kommunale og ikke-kommunale aktører er en form for governance styring (Sørensen og Torfing, 2007). Under teoridelen var vi innom flere ulike betegnelser på styringsnettverk; planprosjekt, prosjektnettverk og governance-nettverk (Farsund og Holmen, 2010), og nøyaktig hvilket styringsnettverk som har blitt brukt bak NERD fremstår ikke som helt klart. Det som imidlertid er sikkert er at styringsnettverket som har jobbet med utviklingen rundt Damsgårdssundet har hatt et tidsaspekt å forholde seg til. Planperioden var opprinnelig satt fra 2006-2012, men som vi vet ble denne perioden utvidet. En kommunal representant (K8) hevder at NERD har utviklet seg å bli til et kontinuerlig arbeid for Bergen kommune sin del, med tanke på å få til et områdeløft på Løvsstakksiden. Planarbeidet bak NERD kan bli sett på som et prosjekt, da styringsnettverket har ett konkret mål/prosjekt det arbeider mot – bytransformasjonen rundt Damsgårdssundet. De ulike betegnelse på styringsnettverk passer derfor i ulik grad i forhold til NERD, det som står sentralt er at styringsnettverket bak planleggingen rundt Damsgårdssundet har hatt en klart tidsavgrensning, og at det er nettopp det; et styringsnettverk. Det er ikke avgjørende å finne et av de mange navn som er gitt til styringsnettverk til å passe optimalt til styringsnettverket NERD. Det står derimot mer sentralt å kartlegge hvordan samarbeidet i nettverket har utspilt seg.

Vi skal nå se på hvilke element som har gjort seg gjeldende for at man valgte styringsnettverk som arena for samhandling i dannelsen av NERD. I forhold til hvor lang tid nettverksstyring har gjort seg gjeldende kan man på mange måter si at tiden var moden for at også Bergen skulle benytte seg av denne form for planlegging (Kooiman, 1993). For at det skal oppfylle kriteriene til styringsnettverk, er det avhengig av at det er flere aktører deltakende (Sørensen og Torfing, 2007). Den første grunnen til at et styringsnettverk kan fungere godt som organisasjonsform i planleggingen rundt Damsgårdssundet er oppfylt, ved at det er flere aktører deltakende, som vi vet er det både kommunale og ikke-kommunale, inne i bildet. Disse aktørene hadde interesser i det samme området. Selv om de ikke lå helt ved siden av hverandre, var det mulig å se de ulike områdene i sammenheng med hverandre. Som vi vet er NERD delt inn i tre delprosjekt som representerer de ulike områdene, som de ulike aktørene er ansvarlig for. For at aktørene skal se nytten av å delta i nettverket, må det føre til at resultatet er bedre enn å stå på utsiden av nettverket. Dette styringsnettverket var ikke bare det første for Bergen kommune, det var også det første for de private aktørene. Private utbyggere har til vane å konsentrere seg om egne prosjekt og hadde ikke noen erfaring med å være deltaker i et slikt nettverk, selv om det har vært vanlig med OPS, også i Bergen. Prosjektet består av tre delprosjekt; to private og et kommunalt, og de respektive aktørene er hovedansvarlig for sine egne prosjekt. Et sentralt element bak styringsnettverk er at man skal se de ulike delprosjektene i sammenheng, og at de alle sokner inn under en paraply; NERD. Ved å gjøre dette skal man oppnå fordeler som man ikke hadde gjort om man hadde sett prosjektene uavhengig av hverandre (Sørensen og Torfing, 2007). Som vi har sett under teorikapittelet er det flere elementer som har lagt grunnlaget for at kommunen og private aktører arbeider så tett som de gjør i den moderne planleggingen. Hvorfor det var Bergen kommune som tok initiativet til samarbeidet er heller ikke tilfeldig. Rundt en slik storslått utbygging med flere interesser til stede er det sannsynlig at det er like mange synspunkter som det er aktører, hver og en av dem med et ønske om å få gjennomslag for nettopp sine synspunkter. I en slik situasjon som kan være relativt uoversiktlig og muligens med mange motstridene interesser, er det som sagt ikke bare tilfeldigheter som førte til at Bergen kommune benyttet styringsnettverk som organisasjonsform, for første gang. Vi vil fortsette å se hvilke prosesser som har spilt inn i valget på styringsnettverk som organisasjonsform, nå skal vi se nærmere på *bytransformasjonen* rundt Damsgårdssundet.

Planleggingen av Damsgårdssundet kan både sees på som en ganske så vanlig byplanlegging, eller som en ganske spesiell en, dette avhenger av hvilket lys man ser det i. I en internasjonal

kontekst er ikke bytransformasjoner av eldre industriområder til bolig/næringsformål noe nytt, (se mer under punkt 2.5 for mer informasjon om bytransformasjoner). Dette har også blitt gjort her til lands en god stund, hvor transformasjonen til det vi i dag kjenner som Aker brygge tok til så tidlig som 1980-tallet (Røsnes, 2005-b). Derimot, hvis man ser planlegging rundt Damsgårdssundet i en mer lokal/regional kontekst blir den med ett mer spesiell. En transformasjon, av slike dimensjoner, har som kjent ikke vært utført i Bergensregionen tidligere. Innledningsvis (under 1.1) så vi hvilke transformasjoner som har skjedd i området, og vi kan se at det har blitt gjort betydelige inngrep. En bytransformasjon har et mer konfliktfullt grunnlag å planlegge ut i fra, i forhold til en mer tradisjonell byutvidelse (Falleth og Saglie, 2012-a). Vi har blant annet sett at det er mer komplekse eiendomsforhold og flere aktører å forholde seg til. Det er på mange måter det samme som skjer rundt Damsgårdssundet: Her er det flere (to) private utbygger som har interesser i samme området, samtidig som kommunen skal restaurere en skole i området (se figur 1 for oversiktsbilde). Kommunen så sammenhengen mellom de ulike prosjektene, og valgte å legge til et generelt ønske om et områdeløft som kunne være med å binde de ulike prosjektene tettere sammen. Alle disse elementene indikerer at det er komplekse systemer, med flere aktører og kryssende interesser, som er i sving. Felles interesser for aktørene står sentralt for å danne styringsnettverk (Farsund og Holmen, 2010). Man kan si det er kryssende interesser mellom aktørene med tanke på at aktørenes naturlige hovedfokus er på sine egne delprosjekter, og i mindre grad de andre aktørenes delprosjekter.

Amdam og Veggeland (2011) hevder at komplekse systemer bare kunne løses med komplekse ressurser. Vi kan forstå at planleggingen rundt Damsgårdssundet kan beskrives som et komplekst system med flere aktører med til dels kryssende interesser. (Vi vil komme nærmere inn på aktørenes forhold til normbasert og instrumentell tilnærming til prosjektet (NERD) i neste avsnitt, 4.2 Tilnærminger til planlegging). Som vi også var innom i teoridelen så er det vanskelig å styre en så kompleks prosess/system som det en bytransformasjon er (se mer under 2.5), med enkle styringsmåter (Børrud, 2005). Særlig med tanke på om man skal se de ulike delprosjektene i en sammenheng. Ifølge Amdam og Veggeland (2011) må det til en kompleks ressurs for å løse et «komplekst system», hvorpå styringsnettverk kan sees på som en kompleks ressurs. Styringsnettverk som organisasjonsform kan forstås/(oppfattes) som et passende verktøy for og på best mulig måte ivareta alle aktørers interesser som er ment skal komme hele samfunnet til gode. Vi kan med dette se at nye organiseringsformer oppstår for å bedre håndtere noen av utfordringene ved moderne byplanlegging. Hvor nettverksstyring og

styringsnettverk som dets institusjonelle ramme - kan sees på som slike nye organisasjonsformer. Dette gir en tydelig indikasjon på at flere av de elementene som er med og kjennetegner moderne planleggingen også har gjort seg gjeldende i planleggingen rundt Damsgårdssundet. I tillegg til dette så er styringsnettverk en organisasjonsform som gir en egnet mulighet for Bergen kommune å spille en mer aktiv rolle i planleggingen (Nordahl, 2012).

Det var som kjent Bergen kommune som tok initiativet til opprettelsen av dette samarbeidet og på mange måter valgte styringsnettverk som organisasjonsform. Men har det vært noen bakenforliggende årsaker i form av statlig påvirkning, som har ført til at Bergen kommune sitt nettverkssamarbeid med private aktører? Fokuset på forvaltningsnivået har i all hovedsak vært på kommunenivå så langt. Staten spiller generelt en viktig, om ikke så aktiv, rolle i den moderne planleggingen i dag. Ifølge Nordahl et al. (2011: 31) har staten: *[...] vært tett på kommunene og gitt instruksjoner om hvordan kommunenes rolle vis-à-vis markedet skal utvikles.* Dette har imidlertid ikke kommet til syne under planleggingen rundt Damsgårdssundet. Det kommer frem under et intervju med en kommunal aktør (K8), der det poengteres at det var kommunen selv som oppfattet behovet om en mer; *[...] helhetlig tenking og organisering av kommunen.* Staten har med dette ikke vært en direkte pådriver for at kommunen skal benytte seg av nettverksplanlegging - som vi har sett ofte er tilfellet. Vi kan prøve å forstå Bergen kommune sitt ønske om en helhetlig tenkning med en bakenforliggende samfunnsmessig struktur; hvor blant annet NPM og effektene om stordriftsfordeler (som) er grunnleggende her (Amdam og Veggeland, 2011). Det kan dermed være nærliggende å trekke paralleller til de effektene man kan oppnå med styringsnettverk til noe av det grunnleggende synet bak NPM. Dette er også noe som trekkes frem av Sørensen og Torfing: *[...] The new thing is that political theorists and central decision makers to an increasing extent tend to view governance networks as both an effective and legitimate mechanism of governance* (2007: 4). Vi var også innom NPM (under punkt 2.1.2) og har sett hvilke påvirkninger den har hatt for store deler av samfunnet, herunder også hvordan man organiserer moderne planlegging - hvorpå styringsnettverk står sentralt. Med dette kan man anta at det er ideologiske interesser til grunn som har vært en driver for nettverksstyring og styringsnettverk har gjort seg gjeldende i planleggingen rundt Damsgårdssundet, men dette er vanskelig å påvise. Den eneste form for samarbeid Bergen kommune har hatt av kontakt med statlige organ er representert i form av Husbanken, hvor det ble det søkt om tilskuddsmidler, men dette var i etterkant av prosjektstart (K8), og kan således ikke tilskrives en rolle i valg av

organisasjonsform. Nå skal vi se på forhold som kan spille inn på samarbeidsforholdet internt i styringsnettverket, vi begynner å se på aktørenes tilnærming til NERD og planlegging generelt.

4.2. Tilnærminger til planlegging

Et interessant tema som spiller inn på forholdet mellom aktørene i nettverket er hvilken tilnærming de ulike aktørene har til planleggingen rundt Damsgårdssundet. Ved å avklare dette kan det være med å bygge opp vår forståelse på hvorfor aktørene handler som de gjør. I den ene problemstillingen er det stilt spørsmål om de kommunale aktørene har en normbasert tilnærming, mens de ikke-kommunale aktørene har en instrumentell tilnærming, og hvilke konsekvenser dette medfører (Farsund og Holmen, 2010). Dersom de ulike aktørene har hatt ulik tilnærming, kan det være nærliggende å tro at dette gir grobunn for uoverensstemmelser aktørene imellom. Ved å ha forskjellig tilnærminger til prosjektet, har aktørene i bunn og grunn forskjellige ønsker med planleggingen. Aktørene kan på bakgrunn av forskjellig tilnærming arbeide mot ulike mål, som vil gjøre samarbeidet i et nettverk svært vanskelig. Med tanke på at dette er et styringsnettverk hvor aktørene skal arbeide *sammen* mot felles mål, ser man at dette fort kan føre til et problemfylt samarbeid (ibid.). Det vil derfor være av stor betydning å finne ut hvilke tilnærminger aktørene har hatt til NERD, og eventuelt hvilke implikasjoner dette kan medføre. Ved å finne ut av dette kan det gi oss informasjon om hvordan et styringsnettverk fungerer i praksis og utfordringer som det står ovenfor. Det skal vi nå prøve å belyse.

4.2.1 Områdeløft og gentrifisering

For å prøve å komme til bunns i spørsmålet om aktørers tilnærming til planlegging kan det være flere forskjellige tema/elementer som kan gi en indikasjon på hvilken tilnærming de ulike aktørene har til prosjektet, og da også til planleggingen rundt Damsgårdssundet. Et tema som kan være greit å begynne med er hvilket syn aktørene har på områdeløft. Vi har tidligere sett at en stor del som ligger til grunn for kommunens ønske for området er områdeløft. Blant annet er dette på bakgrunn av levekårsindeksen i Bergen kommune, hvor området Solheim nord, som omfatter store deler av feltområdet, kommer svært uheldig ut i en rekke kategorier (som vi gikk nærmere inn under 1.1 Studieområdet). Solheim nord ligger på sørsiden av Damsgårdssundet, hvor det også er mest boliger. På nordsiden av Damsgårdssundet finner man Marineholmen, hvor det ble bygget næringslokaler, men som ikke er med i området Solheim nord, i dette området finner man imidlertid begrenset med private husholdninger.

Målet til kommunen å få til et områdeløft, er ikke først og fremst ment i de områdene som blir direkte transformert/utbygget. Derimot er det ment som et løft for området oppover langs Løvtakksiden av Damsgårdssundet. Løvtakksiden er som kjent på sørsiden av sundet og er en del av Solheim nord. Dette er som sagt et område i Bergen som er kjent for å være delvis et problemområde, blant annet kommer dette frem i levekårsindeksen (Bergen kommune, 2011), dette nevnes også av en kommunal informant (K1).

I utgangspunktet, før hele ideen om NERD var klar, var de private aktørene allerede i gang med sine utbyggingsplaner. De hadde nok ikke områdeløft i tankene den gang, men hvordan stiller de private utbyggere seg til dette, når de nå er deltakende i nettverket? Vi vil også se om dette har noen sammenheng med tilnærmingen de eventuelt har hatt til prosjektet. Et eksempel som er viktig for å klare å gjennomføre et områdeløft er å investere i infrastrukturgodter. Hvis vi nå tar utgangspunkt i at Bergen kommunen jobber for å fremme et områdeløft, må vi prøve å finne prov på dette; en kommunal representant kommenterer: *De store infrastrukturoppgavene er så kostnadskrevenne; vei, park, grønt. Hvis kommunen skulle gjøre dette alene hadde det kanskje ikke blitt sånn. Med at det er flere som bgjør at man kan gi en mye større gevinst til området* (K1) Her ser man et tydelig eksempel på at det er både kommunen og de ikke-kommunale aktørene som er med og bedrer infrastrukturen i området, som kan sies å være direkte med på å skape et områdeløft. Dette vil si at det ikke bare er det kommunale som må ta regningen alene, som tradisjonelt sett har vært normen (Amdam og Veggeland, 2011). I en artikkel fra Bergens tidene (bt.no, 2013-a) kommer det frem at et utbyggerforetak deltakende i NERD har betalt omtrent 20 millioner NOK i infrastrukturopprustning i området rundt hvor de bygger sine boliger, noe foretaket gir uttrykk for er i overkant mye ifølge artikkelen. Det er også noe som fremkommer under intervjuene med begge de private utbyggerne, hvor de presiserer at de har vært med å betale for infrastrukturopprustingen i området, hvor den nye gang- og sykkelbroen over Damsgårdssundet spiller en sentral rolle. Her gjør et av de sentrale elementene ved nettverksstyring seg gjeldende, nettopp at aktørene som deltar oppnår resultat som de ellers kanskje ikke hadde gjort, dersom de stod utenfor nettverket. I dette tilfellet er det kommunen ved hjelp av nettverksplanlegging, som får private utbyggere til å bidra med økonomiske midler, til tiltak som kommer hele området til gode. At kommunene bruker økonomiske midler fra private aktører er ifølge Børrud (2012) noe som kjennetegner nettverksplanlegging.

En faktor som må tas med i beregningen for å se effekten om en bytransformasjon og påfølgende infrastrukturopprustning faktisk har bidratt til et områdeløft, er tidsaspektet. Det kan nemlig ta ganske lang tid fra et område blir utviklet/transformert til man kan merke effektene av et områdeløft utover de områdene som er direkte transformert. Dette er også tilfellet rundt Damsgårdssundet og videre opp mot Løvestakksiden, hvor man forventer løft. Her er det enda for tidlig å si noe om det har blitt, eller om det vil bli et områdeløft. Viktigheten av de infrastrukturoppgraderingene som gjøres vil også komme hele området til gode, også for de private aktørene. *Det at det kommer en bro, er positivt for alle, det at det blir vei rundt, alle nyter godt av det. Dermed så stiger områdets verdi, ved at alle putter inn noe som hjelper hverandre, der blir et sånn felles løft* (PU2), hevder en privat utbygger. Et av de viktigste tiltakene som skal være med å bidra til områdeløft er strandpromenaden som er planlagt å gå langs hele Damsgårdssundet. Den er planlagt å gå langs hele (store) Lungegårdsvannet som ligger i forlengingen etter Nygårdsbroene (gamle og nye nygårdsbro), i den østlige enden av Damsgårdssundet (Bergen kommune, 2007-b). Et annet viktig element i områdesatsingen er gang- og sykkelbroen som opprinnelig var planlagt å være oppført for flere år siden, men enda ikke er ferdigstilt. Nå ser det imidlertid ut som om broen snart kan være på plass, og byggingen skal etter planen starte høsten 2013 og har fått tildelt navnet «Småpudden» (bt.no, 2013-c). Med gang- og sykkelbroen på plass vil dette føre til at områdene på begge sider av Damsgårdssundet vil bli knyttet tettere sammen. Grunnen til forsinkelse av broen skyldes blant annet en disputt med grunneier på Løvestakksiden, og kan således ikke tilskrives som NERD sitt ansvarsområde. Det har blant annet vært en rettslig tvist, med Bergen kommunen som en part (K8).

Vi har nå sett at kommunen har fått de private aktørene til å ta en del av regningen. Nå vil vi se nærmere på begrepet gentrifisering³ og de forskjellige aktørers forhold til det. Det er viktig å forstå begrepene områdeløft og gentrifisering i en sammenheng, hvor gentrifisering kan sees på som et resultat av et områdeløft. Det presiseres at et område ikke trenger å få et områdeløft for at det blir gentrifisert, men et områdeløft kan være med å fremskynde det. Om målet med et områdeløft, er gentrifisering er ikke sikkert. Svaret man får vil nok avhenge av hvilke aktører, kommunale eller ikke-kommunale, man spør. På den ene siden er det ikke sikkert kommunen er like fornøyd med en gentrifisering i samme grad som de ikke-kommunale aktørene. En av de kommunale informantene sa følgende: *Man kan reflektere over hvordan*

³ Gentrifisering defineres ifølge (Danielsen, 2005: 73) som: [...] *ein prosess der tradisjonelle arbeidarklassestrøk i bykjerner vert omforma av ein innflyttande middelklasse som set preg på strøket gjennom oppgradering av bustader[...].*

det hadde blitt dersom hele byen var utviklet gjennom privat- kommunalt samarbeid, da lurer jeg på hvor det hadde blitt av boliger for de vanskeligstilte (K1). Dette kan sees på som et eksempel på at kommunen har en normbasert tilnærming, ved at de føler et ansvar for de antatt svakeste i samfunnet. Dersom man ser det fra aktørene fra den ikke-kommunale siden, så kan man anta at det er ønskelig med gentrifisering på bakgrunn av å tiltrekke seg en mer velstående befolkningssammensetning – både i en sosial og økonomisk sammenheng – til området. Dersom en gentrifisering kommer til å inntreffe oppover Løvestakksiden oppnår de ikke-kommunale aktørene at lokalene deres blir mer populære og de kan få en høyere pris for eiendommene de besitter, om det enten er utleie eller om de skal selge. Dette vil høyst sannsynlig oppfattes som positivt for de ikke-kommunale aktørene som eier bolig eller næringsmasse i det aktuelle området. Dette kan da begrunnes med de ikke-kommunale aktørene gjerne har en mer instrumentell tilnærming til planlegging hvor som sagt nyttemaksimering står sentralt. For de kommunale aktørene er situasjonen derimot en annen:

Med BOB kunne vi ha en drøm om at de som bodde i kommunale leiligheter (på Solheimssiden) skulle ha en bo karriere, at leilighetene ble såpass billige der nede for å ivareta det med mobilitet og bedre levekår og boforhold. Det at folk får eie selv og ikke leie, men den drømmen ble ikke oppfylt, fordi at det er så dyrt (K1).

Med dette kan vi forstå at prisene på leiligheter på de områdene som er transformert allerede er høyt priset, og som gjør det svært utfordrende (økonomisk) for vanskeligstilte med begrensede økonomiske midler å flytte til de nyetablerte områdene. En annen ting dette kan si oss er hvilken beskyttende holdning det kommunale har ovenfor de antatt svakeste i samfunnet, noe som indikerer av at de har hatt en normbasert tilnærming til planleggingen rundt Damsgårdssundet. Vi har tidligere vært inne på hva som kjennetegner de ulike tilnærmingene til planlegging, dette er teorier som kan forstås veldig svart/hvitt og i samfunnsvitenskapen – eller i forskning generelt – kan man sjelden forstå et fenomen som enten helt svart eller hvitt. Hva kan da peke på at de kommunale aktørene kanskje ikke har en helt og holdent normbasert tilnærming til planlegging? På den andre siden er det ikke sikkert de ikke-kommunale aktørene bare fokuserer på profitt som er med og kjennetegner instrumentell planlegging.

Under feltarbeidet ble det stilt et direkte spørsmål om også de (en privat aktør) er pådriver for en helhetlig byutvikling, svares det med: *Ja, utvilsomt, vi er garantisten for en helhetlig tanke [...] i denne byutviklingen. Det vil jeg påstå, hardnakket (PU3).* Hva er det som gjør at også de, en ikke-kommunal aktør, i dette tilfellet en privat utbygger, mener at de også har et fokus

på helhetlig planlegging? Å ha fokus på en helhetlig byutvikling innebærer å ikke bare tenke profitt, men blant annet ha fokus på planlegging som kommer hele samfunnet til gode, som blant annet grønt-satsinger og byrom (Bettum og Lillebye, 1998). Med andre ord så påtar utbyggerne seg et større samfunnsansvar ved en slik helhetlig byutvikling og se prosjekt i en sammenheng, enn hva som tradisjonelt kan være å forvente av private utbyggere. Utvikling av et attraktiv byrom består av flere elementer: *Forbedring av byrom er krevende som krever innsats både på fysisk opparbeiding, tilrettelegging av tilbud og attraksjoner [...]* (Bettum og Lillebye, 1998: 50). I informant (PU3) sin forklaring er det nok lagt mest vekt på den fysiske opparbeiding av byrom, og ikke alle de ulike delene som Bettum og Lillebye (1998) hevder må være til stedet for å danne en helhetlig byutvikling. I caset rundt Damsgårdssundet er det som sagt to private utbyggere - BOB og GC Rieber Eiendom - som er store aktører i utbyggerbransjen i Bergen, hvor begge hevder de har et fokus som overgår profittmaksimering. Grunnene til dette kan være flere: Ved at de er såpass store aktører som er representert kan det føre til at de føler et større samfunnsansvar i motsetning til hva kanskje et mindre utbyggerforetak hadde gjort. *Det er grunn til å tro at en eiendomsbesitter vil legge mer vekt på fellesarealer og helhetsløsninger i et transformasjonsområde, jo større eierandel har[sic] han i området* (Bowitz og Høegh, 2005: 47).

Samtidig er det i dagens samfunn ansett som positivt å ha miljøet i fokus, som kan telle positivt for foretakets omdømme (Falleth og Saglie, 2012-b). *Jeg synes det er positivt at de (kommunen) har et slikt initiativ (miljø-initiativ), men vi tenker miljø på egenvilje og, ikke bare på grunn av dette programmet. Vi har en miljøhandlingsplan som vi har gjennomført på de siste store prosjektene [...]* (PU1). Falleth og Saglie (2012-a) hevder at utbyggere bruker miljøargumenter for å få større gjennomslagskraft for sine byggeplaner. Begge de private utbyggerforetakene deltakende i styringsnettverket gir uttrykk for at de er opptatt av miljøet under sin planlegging, uavhengig av kommunen sitt initiativ på området (PU1, PU2 og PU3). Hvordan kan vi forsikre oss om hva de uttaler faktisk stemmer? Innebærer et miljøvennlig fokus at utbyggerne også har en normbasert tilnærming til planleggingen?

Det har blant annet vært en dispuTT mellom en privat utbygger og Bergen kommune angående et av byggene som ble bygget ved Damsgårdssundet. Dette var et lavenergihus som var mer energigjerrig enn hva forskriftene tilsier. Disputten gikk ut på at bygget måtte tilknyttes fjernvarmeanlegget, selv om utbygger mente det ikke var økonomisk forsvarlig på grunnlag av byggets energikarakter. Uavhengig av utfallet, som forøvrig endte opp med at bygget måtte

tilknyttes fjernvarmeanlegget, viser dette at utbygger tok ansvar for miljøet i form av å bygge mer energigjerrig enn hva forskriftene tilsier. Et annet eksempel er hvor privat utbygger tok et ekstra miljø-initiativ utover det som er satt som mål i handlingsprogrammet bak NERD. Her ble det brukt sjøvann til nedkjøling av dataservere ved å hente inn kaldt vann fra en kabel fra sjøen. Dette er også bemerket hos en representant (K1) fra Bergen kommune: *[...] det er klart det er energi når så mange samarbeider og du og ser resultatene med husene, og (foretak anonymisert) som drar inn kabel for å gjøre viktige miljø- og energiløsninger borte hos seg.* De private utbyggerne har med andre ord dekning for påstanden at de er opptatt av miljøratsinger på egenhånd, også utover det som i NERD tilsier de skal ha. Men angående spørsmål om de har en mer normbasert tilnærming enn kommunen og heller har en mer instrumentell tilnærming – som kjennetegnes blant annet ved nyttemaksimering - må vi lete enda litt lengre for å finne svar på.

Det er en grunn til at private utbyggere ikke får gjøre akkurat hva de vil når de skal drive med reguleringssaker og planlegging av små eller store prosjekter. Kommunen sin rolle som forvaltningsinstitusjon har blitt endret i takt med utviklingen den siste tiden (Nordahl, 2012). Men kommunene har enda ansvaret for å tenke helhetlig, og med det et ansvar for å planlegge for alle i samfunnet, dette er fremdeles helt nødvendig for at den moderne byplanleggingen skal fungere. Et privat utbyggerforetak kan ha et miljøfokus som vi har sett, men er selvsagt opptatt av å oppnå en viss profitt med de prosjektene de går inn i. Utbyggerforetakene har et grunnleggende fokus ved å tenke profitt, for å i det hele tatt overleve i et langsiktig perspektiv. Dette taler for en tilnærming til planlegging som er instrumentell.

De fleste reguleringsplaner i Bergen i dag, de er laget for å bygge eplekasser (enkle boliger). Eplekasser er billig, kjapt, enkelt, og krever ingen dispensasjoner hvis du er flink, så har du en helt uproblematisk byggesak. Men du verden for en kjedelig by vi får, det trigger meg lite å bygge eplekasser (PU3).

Her ser man et eksempel på at en privat utbygger ikke bare går for maksimal profitt med hver anledning, men også har samfunnets interesser i prosessen, og bidrar således med en mer helhetlig byutvikling, som også tidligere nevnt. Det er derimot viktig å vite at en aktør ikke bare har en tilnærming og kun denne, men variasjoner av de ulike tilnærmingene i forskjellig grad. En privat utbygger kan ha innsalg av de to tilnærmingene, i forskjellig grad. Og det er vanskelig om ikke umulig å konkretisere nøyaktig hvor stort innsalg en aktør, enten det er kommunal eller privat/ikke-kommunal, har av den ene eller andre tilnærming. Det er heller ikke meningen å måle dette nøyaktig, og kan settes i sammenheng med at samfunnsplanlegging ikke er et positivistisk fagfelt (Grønmo, 2004), men på den andre siden

å forstå motsetningene innen de ulike tilnærmingene som aktørene slites mellom. På denne måten kan vi være med på å forstå prosessene som har spilt inn i planlegging av Damsgårdssundet på en bedre og mer helhetlig måte. Ved å finne ut hvilke teoretiske tilnærminger de ulike aktørene heller mest mot kan vi også bedre forstå avgjørelsene de har tatt - ved at vi vet hvilket grunnlag de er tatt på. Kommunen har derimot merket tydelig forskjell i tilnærmingen i forhold til hvordan de ikke-kommunale aktørene (fortrinnsvis private utbyggere) har i forhold til kommunens egen tilnærming til prosjektet:

Om man bare tenker på hva man kan tjene, så vil kanskje ikke de (utbygger) like at vi snakker så mye om de levekårsutfordringer og om innvandrere. Hvis man ikke bare tenker fortjeneste, men samfunnsinteresse, byutvikling, samfunnsutvikling, så ville det vært lette og harmonisert arbeidet av og til [...]. Vi kunne snakke på samme måten, men BOB er avhengig av å selge for å kunne bygge, og hvis vi snakker området ned, med alle sine problemer, så skjer det noe med omsetningen til BOB og det er ikke vi tjent med heller. Vi er jo ikke det (K1).

Ut fra dette kan vi lese at det er en forståelse innad i kommunen at de private aktørene, her konkretisert med BOB, har en annen tilnærming til planleggingen av Damsgårdssundet, enn det kommunen oppfatter at de selv har. Her legger også den kommunale representanten vekt på at samarbeidet er tilpasset de ulike tilnærmingene som er mellom dem og BOB, i dette tilfelle, en privat utbygger. Dette bidrar til at de ulike aktørene ser forskjellige verdier i området, mens den private utbyggeren menes å være avhengig av omsetning og ser dermed en *økonomisk* verdi i området. Selv om de private utbyggerne uttaler at de er opptatt av en helhetlig tanke, skal det ifølge Bettum og Lillebye (1998) mer enn fysisk tilrettelegging for å danne et velfungerende byrom. Man kan på den andre siden kanskje ikke forvente et fullverdig byrom av utbyggerne alene, men med hjelp av kommunens fokus på områdeløft kommer de lengre på vei. Kommunen på den andre siden mener å ha et fokus på samfunnsinteresse og samfunnsutvikling og kan sees på å se og bygge opp en *sosial* verdi i området. Her ser man klart og tydelig at de forskjellige tilnærmingene får konsekvenser i form av hvordan samarbeidet mellom aktørene har utspilt seg. Kommunen innretter seg på mange måter etter tilnærmingen til de ikke-kommunale aktørene, og kommunen er på mange måter avhengig av at omsetningen til utbygger ikke reduseres. Dette kan settes i sammenheng med at kommunen er avhengig av de private aktørene for å oppgradere infrastruktur og er dermed i et avhengighetsforhold med de ikke-kommunale aktørene. Kommunens avhengighet til de ikke-kommunale aktørene kan knyttes til kommunens svake økonomi. (Nordahl, 2012, Fimreite og et al., 2005). I neste avsnitt skal vi se hvordan aktørenes legitimitet spiller inn på

hvilken tilnærming de har til planlegging. Ved å se nærmere på legitimiteten til aktørene kan man i større grad *forstå* på hvilket grunnlag aktørene handler slik de gjør.

4.2.2 Aktørenes legitimitet

En dimensjon som spiller inn og påvirker forholdet til tilnærmingen aktørene har til planleggingen, som vi også var innom i teoridelen, er hvilken legitimitet aktørene har. I utgangspunktet kan vi hevde at forvaltningen har en demokratisk/input-orientert legitimitet, mens de ikke-kommunale/private aktørene har en resultatorientert legitimitet. Dersom man kan forklare legitimiteten til aktørene, kan det være med å forklare hvorfor de har den tilnærmingen til planleggingen som vi så på i forrige avsnitt. Der konkluderte vi med at de ikke-kommunale aktørene hadde en mer instrumentell tilnærming enn de kommunale. Dette tilsvarer at de private aktørene har en resultatorientert legitimitet, som har flere felles kjennetegn med instrumentell tilnærming. Kan kommunens avhengighetsforhold til de ikke-kommunale aktørene forklares ut i fra hvilken legitimitet de har? I teoridelen hevdet Gualini (2010) og Fimreite og Medalen (2005) at man i det siste har sett en endring når det gjelder kommunens legitimitet, den har endret seg fra input - til output orientert. Ved å ha en output orientert legitimitet tyder det på at kommunen har et økt fokus på resultatoppnåelse. Dette står i sterk kontrast til den tradisjonelle demokratiske legitimitet, som preget forvaltningens legitimitet tidligere. Dersom kommunene i den siste tiden har fått en mer resultatorientert legitimitet, kan dette være med å forklare oss hvorfor kommunene spiller i større grad «på lag» med private utbyggere.

Vi har sett, blant annet gjennom fremveksten av nettverksstyring, hvordan kommunen i større grad er avhengig av de private aktørenes finansielle muskler for en større gjennomslagskraft. Med dette kan vi bedre forstå hvorfor vi kan se en endring av kommunens legitimitet, som avhenger av andre aktører for å nå sine mål. For å få ting gjort, med tanke på oppgradering av infrastruktur som et eksempel, er kommunen avhengig av de private aktørene i større grad enn dersom de utelukkende hadde hatt en demokratisk legitimitet. Man kan se noen av de samme kjennetegnene går igjen, både i resultatorientert legitimitet, instrumentell tilnærming, og ikke minst NPM. NPM står på mange måter for flere av de idealene som resultatorientert legitimitet og instrumentell tilnærming er bygget på, hvorpå mål- og resultatstyring står sentralt (Amdam og Veggeland, 2011). I denne sammenheng er det også viktig å merke seg sammenhengen mellom demokratisk legitimitet og det å ha en tilnærming til planleggingen som er normbasert, som begge bygger på mye av de samme verdiene. Vi kan

derfor forstå at med fremveksten av NPM så har kommunen endret noe av sin legitimitet og da også noe av sin tilnærming til planlegging, som vi forstår påvirker legitimiteten også den tilnærmingen man får til planleggingen (Gualini, 2010). Så dersom kommunen klarer å holde på sin demokratiske legitimitet, eller ikke, kan sees på som avgjørende med tanke på å ha en normbasert eller instrumentell tilnærming.

Tidligere i oppgaven var det et sitat fra en kommunal aktør (K1) som sa at en del av drømmen til kommunen var at personer som bodde i kommunale leiligheter oppover Løvestakken også skulle ha mulighet til å eie de ferdigstilte boligene lengre nede ved Damsgårdssundet. Informanten fulgte opp med å si at dette ikke ble tilfellet. Dette gir oss en indikasjon på at kommunen ikke bare er opptatt av lettvinne resultater som preger den output-orienterte legitimiteten. Her kan man se et tydelig eksempel på at kommunens legitimitet fremdeles er preget input-orientert (demokratisk) legitimitet hvor det sosiale aspektet står sentralt. Først ser man et klart ønske om å hjelpe de svakerestilte, som tilsier at man har en demokratisk legitimitet, samtidig som kommunen er preget av en output-legitimitet (hvor de målbare resultatene er sentrale) som også har gjort seg gjeldende. De er avhengige av å få bygget boliger, men disse blir for dyre for sosialklienter og for kommunen selv å kjøpe. Dette kan gi en indikasjon på å forstå at også kommunens resultater måles i mer målbare termer enn hva som tradisjonelt har vært normen. Vi forstår her at ved å ha en demokratisk legitimitet, som kommunen tradisjonelt har hatt, er det ikke like stort fokus på å komme frem til slike målbare resultat. Dette skyldes at man her har demokratiet i fokus og er mer opptatt av å fremme sosiale mål, i caset rundt Damsgårdssundet kan dette eksemplifiseres med kommunens ønske om at sosialt svakerestilte også kunne bo i de nye boligene. Man kan med dette se at Bergen kommune har mislykkes med et sentralt mål i forkant av planleggingen rundt Damsgårdssundet. Delvis skyldes dette at det ligger en svak kommuneøkonomi i grunn (Nordahl, 2012). Dette medfører blant annet at Bergen kommune ikke har hatt anledning til å investere i leiligheter i de nye boligbyggene som kunne blitt benyttet som sosialboliger. De ikke-kommunale aktørene har solgt til markedspris, hvor da Bergen kommunes økonomi ikke strekker til. Dette er også et klart eksempel på at de ulike aktørene, de kommunale og ikke-kommunale, har ulik tilnærming; hvor kommunen tydelig har en mer normbasert tilnærming, har de ikke-kommunale en mer instrumentell tilnærming.

I teorikapittelet fremhevet imidlertid Sørensen og Torfing (2007) samt Farsund og Holmen (2010) at legitimiteten hadde endret seg i motsatt retning i forhold til hvilket syn som er blitt

presentert av Gualini (2010) og Fimreite og Medalen (2005) tidligere. Sørensen og Torfing (2007) og Farsund og Holmen (2010) hevder at legitimiteten har gått fra en output- til inputtilnærming. Verdier som vektlegges i en input/demokratisk-legitimitet er blant annet et fokus på demokratiske verdier. Forskjellen på de to ulike synspunktene som er blitt presentert står i en sterk kontrast til hverandre. Hvorfor er det så store forskjeller på hvordan man mener legitimiteten utvikler seg? Dette kan forklares ut fra hvilke aktører de ulike forfatterne har et fokus på. Vi kan anta at synet til Gualini (2010) og Fimreite og Medalen (2005) peker på utviklingen av legitimiteten som preger forvaltningen. Mens Sørensen og Torfing (2007) og Farsund og Holmen (2010) på den andre siden kan sies å ha et fokus på hvordan legitimiteten til de ikke-kommunale/ private aktørene utvikler seg. Dette fører til at legitimiteten til de ulike aktørene er tettere hverandre enn hva den tradisjonelt har vært. For mens kommunale aktører har fått en mer resultatorientert tilnærming, har de ikke-kommunale/private aktørene fått en legitimitet som er mer demokratisk enn hva den tidligere har vært. Selv om de ulike aktørene fremdeles i størst grad er preget av den legitimiteten som de tradisjonelt også har innehatt, er forskjellene mindre enn tidligere. Dette kan forklares gjennom den påvirkningen som kom ved innføringen av NPM og nettverksstyring som vi har sett blant annet resultere i organisasjonsformen styringsnettverk (Farsund og Holmen, 2010). Ved at ulike aktører arbeider sammen i slike styringsnettverk fører det til at man også til en viss grad blir påvirket av de andre aktørene deltakende i nettverket (Sørensen og Torfing, 2007).

Vi vil nå se nærmere hva aktørenes forskjellige tilnærminger har å si for samhandlingen i styringsnettverket NERD og planleggingen rundt Damsgårdssundet. Vi begynner først med å se hvordan samarbeidet fungerte i oppstartsfasen hvor styringsgruppen stod sentralt, før vi videre vil se hvordan samarbeidet fungerte i NERD på en daglig basis hvor det viser seg at Bergen kommune har spilt flere roller.

4.3 Samarbeidet i oppstartsfasen av nettverket

Vi har sett at de ulike aktørene til en viss grad både har ulike tilnærminger og legitimitet til prosjektet. Videre i dette avsnittet vil vi blant annet se på hvordan samarbeidet fungerte i nettverket med fokus på oppstartsfasen hvor styringsgruppen stod sentralt. Hvordan aktørenes samarbeid dem imellom fungerer, er avgjørende om NERD blir en suksesshistorie verd å bygge videre på, eller en fiasko som bare blir historie. Dette er en sentral faktor, som ikke minst er med å avgjøre om nettverket klarer å utføre de målene som er satt på en effektiv måte, noe som er selve hensikten bak teorien om styringsnettverk (Sørensen og Torfing,

2007). Vi har nå sett at de ulike aktørene, kommunale og ikke-kommunale har forskjellige tilnærminger til NERD; hvordan dette spiller inn på samarbeidet vil vi også se nærmere på. Nettverket bak NERD har - som vi har sett i innledningen 1.2 - blant annet bestått av en styringsgruppe, hvor de mest sentrale aktørene er representert med en representant. Dette er det første offentlig-private nettverkssamarbeidet bestående av ulike aktører – både offentlige og private - i Bergen noensinne. Med et slikt utgangspunkt alene kan det være nærliggende å tro at det hele skal forløpe problemfritt. Blant annet med tanke på at det tar tid å tilpasse seg andre aktører og organisasjonsformer enn hva man tradisjonelt har arbeidet med. Vi vil begynne med å se på hvilken rolle denne styringsgruppen har spilt for samarbeidet i nettverket. Etter hvert vil vi bevege oss inn på den mer dagligdagse samhandlingen og kommunikasjonen i nettverket. Fokuset vil som sagt være på samarbeidet mellom de ulike aktørene og hvordan dette har utspilt seg.

Vi begynner analysen av samarbeidet i NERD med å se nærmere på styringsgruppen. For å forstå denne styringsgruppen bedre, er det nyttig å forstå hva som er hensikten med den. Styringsgruppen er todelt, hvorav en er intern og består utelukkende av kommunale aktører med fire kommunaldirektører. Den andre delen er en utvidet (ekstern) gruppe hvor tre ikke-kommunale aktører er med; Husbanken, BOB og Rieber Eiendom (se figur 2 for organisasjonskart). Disse er alle representert ved direktørene i foretakene. Den interne gruppen har som hensikt å rapportere til byrådet (politikerne), og kan forstås som bindeleddet mellom byrådet og den utvidede styringsgruppen og andre aktiviteter i NERD forøvrig (Bergen kommune, 2007-b). Arbeidet i styringsgruppen har vært arrangert gjennom møter med jevne mellomrom, omtrent to ganger i året (K2, K8). På disse møtene er det de overordnede linjene som har blitt drøftet, og kan bli sett på som mer langsiktige strategimøter.

Det har vært viktig at vi har signert avtaler, intensjonsavtaler om samarbeid. Sånn at der har vi lagt de overordnede rammene, og det har også bystyret godkjent. Ekstern og intern, kommunaldirektør er internt, og ulike prosjekt i programmene, sånn det skulle vært identifisert tydelig. Hvem som hadde ansvaret skulle være tydelig og hvem som har ansvaret; Kommunen, Rieber, BOB, og så videre, og så linkes dette opp og følges. Så helt praktisk, så har vi liksom formalisert det gjennom vedtak, [...] Vi har delegert myndighet internt, til våre ledere av prosjektene (K8).

Opprettelsen av styringsgruppen la altså mye av grunnlaget for videre samarbeid, hvor de ulike avdelinger innad i kommunen fikk spesifikke prosjekt de var ansvarlige for. De private utbyggerne fikk også konkrete elementer, som inngikk i NERD, som de stod ansvarlige for. På mange måter kan det sies å være flere små delprosjekt som enkelte aktører har ansvar for,

men alle jobber mot et mer helhetlig konkret mål. Styringsgruppen har vært et naturlig fora å diskutere utviklingen i de ulike prosjektene, samt de mer større målene som blant annet gang- og sykkelbroen. Delprosjektene for BOB gikk da hovedsakelig ut på å utvikle bolig- og næringsarealer på Solheimssiden av Damsgårdssundet. GC Rieber fikk ansvar for å danne et nærings- universitet og forskningsområde på Marineholmen, som på mange måter var begge de ikke-kommunale aktørenes hovedmål. Hvordan ser da de ikke-kommunale aktørene på denne styringsgruppen og i hvor stor grad har den vært nyttig? Vi starter med å høre med en privat aktør som har deltatt i styringsgruppen:

Vi har vært opptatt av hele indre Puddefjorden, det har vært en felles holdning. Så har alle våre prosjekter som sognet inn mot det. Så er kjernes spørsmålet om vi har hatt nytte av hverandre? Vi har kanskje det, men kan ikke peke på noe og si at dette ville vi ha gjort, eller dette ville vi ikke ha gjort hvis ikke dette (NERD) var oppstått. Kanskje du kan si at en del av det som kom ut av det var at det ble gjort en kommunedelplan som ble utformet, hvor det kom nok en del innspill fra denne gruppen. I denne kommunedelplanen ble det gitt en del føringer som vi måtte forholde oss til [...] (PU2).

Oppfattelsen aktøren sitter igjen med er blant annet hvor viktig styringsgruppen bak NERD spilte i første fasen av prosjektet, selve oppstartsfasen hvor mye av grunnarbeidet for fremtidig arbeid ble lagt med opprettelsen av kommunedelplanen (Puddefjorden-Damsgårdssundet). Mye av styringsgruppens arbeid var å bidra med opprettelsen av kommunedelplanen, denne skulle legge videre føringer og fungere som en rettesnor slik den kunne brukes i det videre samarbeidet i styringsnettverket. *I fraværet av en kommunedelplan ville det trolig vært større sjanse for at reguleringsmyndighetene ikke hadde sett byggeprosjektene i en sammenheng* (Bowitz og Høegh, 2005: 45). Utarbeidelsen av kommunedelplanen var helt avgjørende, både for opprettelsen av NERD og hvordan nettverket har blitt seende ut i etterkant. En kommunal aktør (K8) forklarer noe av sakens kjerne:

[...] på den tiden 03/04 så pågikk mange private reguleringsplaner langs sjøfronten, og da hev vi oss rundt, og hadde kommunedelplan, men vi lot det gå litt parallelt sånn at ikke alt det stoppet opp. En og annen reguleringsplan fikk komme før kommunedelplanen som lå over, for de ble sjekket ut av saken.

Bergen kommune var med andre ord medgjørlig med tanke på å få flest mulig reguleringsplaner inn under kommunedelplanen, og med det sørge for at NERD fikk et størst mulig nedslagsfelt. Dette tilsvarer flere områder under planlegging og videre transformasjon som hører til under NERD. Her viser kommunen sin fleksibilitet ved å få flest mulig områder med i prosessen. Dette var helt avgjørende for hvordan prosjektet har blitt seende ut som det gjør, og var veldig viktig for å få et solid grunnlag å bygge videre på. Under arbeidet i

oppstartsfasen har vi sett at styringsgruppen har stått sentralt og lagt til rette for et vellykket samarbeid med utarbeidelsen av kommunedelplanen. Farsund og Holmen (2010) peker på at det kan være fordeler ved å ha politisk valgte representanter deltakende i styringsnettverk, slik vi har sett det har vært i styringsgruppen. Fordeler i form av at valgte representanter: *[...]forventes å regulere og koordinere prosessene i henhold til demokratiske prinsipper, og kan på denne måten sikre at styringsnettverket arbeider i allmennhetens interesse* (Farsund og Holmen, 2010: 50). Videre har vi sett at utfordringer i sammenheng med de ulike tilnærmingene aktørene har til planlegging, i mindre grad har kommet til uttrykk: Styringsgruppen har på tross av ulik legitimitet og tilnærming (se nærmere på 4.2 og 4.2.2) klart å samarbeide i en så stor grad at de har klart å enes om mål og i så måte utarbeidet kommunedelplanen i fellesskap. Vi vil videre se nærmere på kommunens rolle i styringsnettverket utover den rollen den har spilt i styringsgruppen, som omtrentlig hadde møter to ganger i året. Det vil bli et fokus på de rollene kommunen har spilt i en mer hverdagslig kontekst, hvor blant annet interaksjon og kommunikasjon med de andre aktørene i styringsgruppen står sentralt.

Styringsgruppen består av kommunaldirektører og direktører for ulike private foretak, dette er individer som kan omtales som innehar makt. Flyvbjerg (1991-b, 2002) peker på hvor viktig makt er innen planleggingen for å få større gjennomslagskraft. Dette er også noen som fremheves og Hidle og Normann (2011) som peker på hvor viktig de personene som er deltakende i styringsnettverk innehar makt for å gjøre nettverket velfungerende. Pløger (2012) viser til hvordan makt er til stedet i ulike nettverk, og makt: *[...] konstitueres slik sett i en mangfoldighet av styrkeforhold som er virksomme innenfor det domene den utøves i* (ibid.: 259). I sin artikkel viser Hidle og Normann (2011) til hvordan styringsnettverk som innehar makt kan sies å være mer vellykket enn styringsnettverk som innehar mindre makt. En av medvirkende årsaker til styringsgruppen i NERDs handlekraft i utarbeidelsen av kommunedelplanen kan med dette settes i en sammenheng med at denne gruppen innehar makt. Også Bowitz og Høegh (2005) trekker frem at det står sentralt å ha målene forankret hos politikere og planleggere som skal ta beslutninger for å gjøre nettverkene vellykket.

4.4 Kommunens roller i NERD

Et element som kjennetegner nettverksstyring er at kommunen er som en likestilt partner/aktør i et samarbeid med flere ikke-kommunale aktører (Farsund og Holmen, 2010). Men hvem er det egentlig som representerer kommunen, og har den fremstått som en enhet i

nettverket? Som vi vet er det flere ulike avdelinger innad i kommunen som er representert i nettverket. I tillegg til dette har man politikere som står ansvarlig for kommunens handlinger som kan være med å bidra til å gjøre det hele ganske komplisert. Et av formålene med denne oppgaven er å se på hvordan samhandlingen mellom de ulike aktørene har foregått i styringsnettverk, og en sentral del i å finne ut av dette går ut på om Bergen kommune har klart å fremstå som en enhet innad i nettverket. Et sentralt element som har vist seg å være avgjørende er avdeling for byggesak sin rolle i nettverket, det vil si med sitt fravær fra nettverket. Vi vil se på hvilke implikasjoner dette har medført. I den videre analysen begynner vi å se på om Bergen kommune selv mener om de har fremstått som mindre fragmentert med å ha vært deltakende i nettverket, og eventuelle årsaker til det. Vi vil deretter gå inn på hvilket syn de øvrige aktørene i nettverket er i sin oppfattelse av kommunen i styringsnettverket, i forhold til mer tradisjonell planlegging.

For å oppfylle kriteriene for et styringsnettverk poengteres det at aktørene i nettverket skal være autonome/uavhengige (Farsund og Holmen, 2010). Det kan være litt problematisk å se at de kommunale aktørene har en fullstendig autonom tilnærming, særlig med tanke på at det at det er ulike kommunale aktører fra flere kommunale avdelinger representert i nettverket. Forholdet mellom byråd og ansatte ved forskjellige byrådsavdelinger, kan sees på som et avhengighetsforhold til hverandre. Det er den folkevalgte byråden som er øverste leder for byrådsavdelingen. Dermed kan vi forstå at de ansatte ved ulike byrådsavdelinger arbeider for byråden, og er avhengig av å følge instruksjoner som er gitt, samtidig som de besitter kunnskap innenfor sitt fagfelt som kanskje er motstridende ved de instruksene som er gitt. Det kan dermed være vanskelig for dem å opptre uavhengig til enhver tid, men det er heller ikke deres rolle. De må i så måte overveie de ulike faktorene ved beslutningstaking. Dette er viktig å ha i bakhodet på et generelt grunnlag når vi nå skal analysere det videre arbeidet i nettverket, med et spesielt fokus på kommunens utførelse i dagligdagse situasjoner. Imidlertid kan de private utbyggerne/ikke-kommunale aktørene sees på som autonome aktører som representerer og fremmer sine interesser. Når vi nå begynner vår analyse av kommunens rolle i nettverket begynner vi ikke å se på hvilke avdelinger som er representert, men hvem som ikke er med. Man finner at avdeling for byggesak er sidestilt fra nettverket og med dette ikke deltakende i NERD. En ikke-kommunal aktør har dette å si om kommunen og nettverket om felles måloppfatning:

Det er jo flere forhold her, det er ny energi (NERD), det samarbeidet der er bare en del av kommunen. Så vi forholder oss til private planer på planarbeidet og byggesak på

byggesaken. Så er jo for så vidt det med ny energi en del av kommunen det og, de har ikke full kontroll for å si det sånn (PU1).

Avdeling for byggesak har stått på siden av nettverket og har dermed ikke noe forhold til de ikke-kommunale aktørene deltakende i nettverket, enn hvilken som helst andre aktører. Akkurat det har spilt en avgjørende rolle i forhold til samarbeidet i nettverket, og spesielt er det de private aktørene som er rammet av dette, siden de er avhengige av å få byggesakene sine behandlet. Dette må sies å være en sentral utfordring ved samarbeidsforholdet mellom de ulike aktørene; byggesaks fragmentering og implikasjoner dette medfører. Her skal vi høre fra en ikke-kommunal aktør, og om oppfatningen om avdeling for byggesaks forhold til styringsnettverket.

Det er vel det som er mitt hjertesukk, det nettverket som vi hadde, ikke har kommet til syne og til ytring når vi er nede ved den enkelte byggesak. Dette området her består av en haug med enkeltsaker. Som vi i større grad hadde et håp om at man skulle se i sammenheng, men som vi på sett og vis opplever behandles som enkeltsaker. Det nettverket som vi har rundt ny energi rundt Damsgårdssundet, det har i mindre grad vært relevant å støtte seg på når man jobber nede på enkeltsaker (PU3).

Avdeling for byggesak er en avgjørende brikke når det kommer til arealplanlegging, og det kommer tydelig frem i sitatet ovenfor at den ikke-kommunale aktøren hadde et håp om at samarbeidet med byggesak skulle være enklere når de var en deltakende i NERD. Det kommer tydelig frem at det ikke er noen fordel om man er en medlem av NERD når sakene er til behandling hos byggesak. Dette er også noe som støttes opp under av en annen privat aktør.

[...] jeg synes ikke det privat- offentlige samarbeidet (NERD) fungerte så veldig godt der. Det offentlige trakk seg litt tilbake, og var vel ikke så mye med i samarbeidet i prosjektet. De stilte kravene og behandlet planene, men var ikke aktivt med i samarbeidet (IK6).

Videre blir dette fortalt fra en annen ikke-kommunal aktør:

Vi hadde satt pris på hvis de på byggesak, skal ikke si at de hadde prioritert sakene våre foran andre, men hadde lagt opp en måte å jobbe på som hadde gjort at de hadde vært litt i forkant. Når vi sender inn søknadene (byggesøknader), at de da behandler de fortløpende på en skapelig måte. Vi opplever vel litt, som alle andre, blir utsatt for det at de har disse fristene sine, og så når de begynner nærmer seg fristen så åpner de mappene sine: «Og så ser vi om vi har fått alt eller er det noe jeg kan ringe og be om litt ekstra, for da slipper jeg å behandle saken i dag». Litt sånn føler jeg at vi blir utsatt for, og det tror jeg mange andre og gjør, og akkurat det hadde jeg håpet på sett og vis gjennom den politiske satsingen gjennom ny energi rundt Damsgårdssundet, skulle unngå at de på byggesak gjorde slik (PU3).

Dette gir oss en klar indikasjon på at deltakelse i NERD for de private aktørene har ikke ført til noen form for fordeler under byggesaksbehandling. Alle de ikke-kommunale aktørene gir uttrykk for uendret behandling hos byggesak om de er med i styringsnettverket eller ei. At avdeling for byggesak har ikke vært representert eller hatt noen tilknytning til NERD sees på som et tydelig hinder for et bedre samarbeid, innad i styringsnettverket, for de ikke-kommunale aktørene. Farsund og Holmen (2010: 48) har noen tanker om hvilke goder som aktørene medvirkende i et styringsnettverk kan få: *[...] delta, påvirke og ikke minst lære av andre aktører med ulike ressurser, noe som igjen øker den enkeltes og styringsnettverkets kapasitet* (Farsund og Holmen, 2010: 48). Flere av elementene som Farsund og Holmen (2010) legger til grunn for et velfungerende styringsnettverk ser ut til å være fraværende i nettverket rundt planleggingen rundt Damsgårdssundet i det daglige arbeidet. Når man må gå utenom nettverket for å komme til de målene som er satt av nettverket, fungerer ikke nettverket optimalt, noe som svært mange ikke-kommunale aktører også har gitt uttrykk for. *[...] byens evne til å påvirke byutviklingen i flere tilfeller svekkes av at det offentliges ansvar er fragmentert, blant annet ansvaret for å håndtere de private interessentene. Dette gjelder både innen den enkelte kommune, og mellom ulike offentlige forvaltningsnivåer* (Bowitz og Høegh, 2005: 58). Hva mener da byggesak selv om denne problemstillingen, hadde de deltatt dersom de hadde blitt invitert, eller er det noe som hindrer dem?

Vi har helt klare roller, vi godkjenner forslagene. Hvis vi sitter på andre siden av bordet, og fremmer forslagene kanskje på vegne av en privat utbygger eller sammen med en privat utbygger så vil vi plutselig kunne risikere å sitte i en situasjon der vi kan bli oppfattet slik at vi har interesse i et prosjekt som går utover det som saklig sett er forsvarlig i forhold til øvrige samfunnsinteresser og kanskje konkurrerende foretak og for den saks skyld i forhold til befolkningen (K5).

Representanten for byggesak peker her på kryssende interessekonflikter som en årsak til deres fravær i styringsgruppen. Her sies det klart ifra at de ikke kan ta på seg ansvaret «å sitte på andre siden av bordet». En privat utbygger har klare formeninger om hva som kan endres for å bedre samhandlingen både mellom de ulike aktørene seg imellom, og ikke minst forholdet til byggesaksavdelingen.

[...] i et sånt type byutviklingsområdet som dette, er det helt klart at det burde sittet personer fra byggesak, som etterpå også hadde noe med byggesaken å gjøre, helt klart. Det burde sittet representanter fra planavdeling, det gjorde det også for øvrig, men de representantene som drev med ny energi (NERD) og var ikke involvert i noen form for saksbehandling, de satt med ny energi, mens de øvrige i administrasjonen som behandlet sakene, de satt for seg. Det er helt opplagt [...] for å få en bedre prosess så burde et slikt nettverk møtes der også representanter for kommunen som skulle behandle dette skulle sitte. Det er ikke sånn at de skulle drive saksbehandling i møte

rundt bordet, men det ville gitt dem en helt annen innsikt og det ville gitt en dialog, som mye raskere kunne føre til mål (PU3).

Det kommer klart frem at en slik stilling for byggesak er uaktuell:

Men vi skal unngå å være rådgivere, sånn at vi går inn og er tekniske rådgivere. Med en gang vi gjør det så risikerer vi å bli inhabile. På den måten at vi tar et ansvar som utbyggerne selv skal ta, den grensegangen der er veldig fin og ganske krevende å ivareta på en skikkelig måte (K5).

Det er med andre ord klart at byggesak ikke har et ønske (eller mulighet i henhold til PBL) om å operere som rådgiver som bistår med teknisk assistanse til noen private utbyggere, selv om de er med i et styringsnettverk hvor kommunen som kjent også er representert. Representanten fra byggesak (K5) hevder imidlertid at de er med og veileder flere utbyggere slik at de skal få fremlagt sakene sine slik at de er intakt med lovverket. Det går altså en grense fra å være veileder til å bli rådgiver, som byggesak mener de ikke kan krysse. Her er det ikke bare en prioriteringssak om ikke å hjelpe, det er blant annet lover som byggesak må forholde seg til, primært i form av PBL. Med bakgrunn i PBL gis det visse restriksjoner avdeling for byggesak må forholde seg til, dette medfører blant annet at de er pålagt en relativt tilbaketrukket rolle ifølge representanten for byggesak (K5), som gjør det klart at de ikke kan delta mer aktivt blant annet som teknisk rådgiver ved utbyggers bord. Bowitz og Høegh (2005: 53) peker på at: *I mange tilfeller er heller ikke den kommunale organisasjonen utrustet for å arbeide med byutviklingsprosjekter utover det formelle plan- og reguleringsarbeidet.*

Det ser ut som det er et langt frem i tid før aktører fra byggesak har en funksjon som den private aktøren (PU3) pekte på tidligere når han etterspurte mer aktiv deltakelse fra byggesak. Blant annet har vi sett at kommunene har mistet noe av sin demokratiske legitimitet (Gualini, 2010). Dette kan tolkes som byggesak fremdeles innehar en demokratisk legitimitet. Mye av byggesaks handlingsrom, er beskyttet i form av lovverket som hindrer dem å representere en privat utbygger (for eksempel i form av teknisk rådgivning) som er deltakende i et styringsnettverk. Lovverket tillater ikke forskjellsbehandling på private aktører, uavhengig om de er deltakende i styringsnettverk eller ikke. Avdeling for byggesak sin distansering fra aktiv deltakelse i styringsnettverket kan settes i sammenheng med at byggesak har en rolle som er demokratisk forankret. Det har vært uttrykt fare for at den demokratiske forankringen skal forsvinne med innføringen av nettverksstyring og styringsnettverk (Fimreite et al., 2005). Man kan med forklare at avdeling for byggesak, i samarbeid med byrådet, opprettholder mye

av den demokratiske forankringen ved at de ikke er deltakende i nettverket. Samtidig som byggesaksavdelingen ikke forskjellsbehandler private aktører om de er deltakende i styringsnettverk med andre kommunale avdelinger eller ikke. Vi vil i neste avsnitt se nærmere på hvordan kommunikasjonen har vært i nettverket. Som vi skal se bygger mye av kommunikasjonen mellom private utbyggere i nettverket med byggesak – som ikke er en del av nettverket.

4.5 Kommunikasjon og samarbeid i nettverket

Vi har valgt å ha en todelt inndeling av samarbeidet i nettverket, en som konsentrerte seg om oppstartsfasen (4.3) og en som går inn på en retning som skal analysere samarbeidet på en mer dagligdags basis (4.3.1), som vi nå kommer nærmere inn på. Vi vet fra tidligere at det ble fremmet en kommunedelplan, blant annet gjennom NERD, som la ned mye av grunnlaget for samarbeidet. Som vi vet er samarbeidsformen, styringsnettverk, som har vært benyttet i NERD, ny for alle involverte parter. Nå skal vi se på samarbeidet etter kommunedelplanen kom i orden og styringsnettverket har fått «satt» seg. Som vi har sett så oppleves det som problematisk at byggesaksavdelingen ikke er deltakende, dette skal vi se at også har spilt inn på samarbeidet aktørene imellom. En ikke-kommunal aktør (PU3) peker på at hverdagen deres er preget av kommunikasjon med byggesak, mer enn noe andre. Gjennom feltarbeidet har det kommet frem en tydelig tendens fra de private aktørene om et ønske å endre på hvordan mye kommunikasjonen har foregått. Det har vært et klart fokus på å ha en tettere dialog mellom de ulike aktørene og da primært kommunikasjonen med kommunen som de ikke-kommunale aktørene etterlyser.

Jeg skulle ønske meg mest av alt at man fikk en tettere dialog, det er vanskelig å komme i dialog med kommunen. Jeg har invitert de bort her på visning for å se; kom igjen nå tar vi oss en tur og ser i området så kan dere se hva dere behandlet og hvordan vi jobber og hva vi skaper. Men det har ikke lyktes å få de hit for å komme i den dialogen. [...] Kommunen sin rolle anses i ledelsen i hvert fall å være behandling, saksbehandling, men da setter de seg selv på sidelinjen i forhold til byutvikling altså, og det er ikke sikkert det er heldig for byen (PU3).

Dette er også noe som fremheves av en annen privat aktør:

PU1: Ofte så kunne det nok gått veldig mye raskere om vi hadde satt oss ned over bordet, som vi gjør nå, prater frem og tilbake for å forklare hva som er viktig, hvis dere representerer kommunen, hva er viktig for dere. Jeg legger frem mitt hva vi mener vi må få til. De som representerer det offentlige må ha sin makt og myndighet til å vite at de kan treffe avgjørelser. Da tror jeg at vi kunne fått raskere prosesser til. [...] Jeg tror det kunne vært gjort mye raskere, uten at den demokratiske prosessen hadde lidd.

Intervjuer: Har det gått noe fortere med ny energi (NERD)?

PU1: Har ikke noe grunnlag for å si det.

Ut fra sitatene kan man se en klar sammenheng hvor de private aktørene kunne ønske om høyere/tettere offentlig deltakelse i det daglige samarbeidet. De private aktørene ville hatt en tettere dialog som er avgjørende for å få en bedre kommunikasjon, som igjen ville lagt bedre premisser for et tettere og et mulig bedre samarbeid. Det er viktig å huske på at det er Bergen kommune som er initiativtaker til dette prosjektet bak NERD og dermed også ansvarlig for organisasjonsmodellen bak det. I tillegg til at de (kommunen) som forvaltningsanstalt innehar mye makt og tar beslutninger som de ikke-kommunale aktørene så tydelig er avhengig av. På bakgrunn av dette er det nærliggende å tro at det også er kommunen som skulle hatt initiativet med tanke på tettere samarbeid og bedre kommunikasjon, med aktørene i nettverket.

For å finne ut hvorfor kommunikasjonen, og som en konsekvens av dette også samarbeidet, har falt litt i grus etter hvert som tiden har gått, vil vi se hva kommunen sitt synspunkt på saken er: *I og med dette programmet (handlingsprogrammet bak NERD) er laget, så er det jo ikke sånn at vi må ha kontakt hele tiden, jeg vet jo hva BOB holder på med. Så har de gode nettsider, så jeg vet hvor langt de er kommet (K1).* Dette tyder på at det er et bevisst valg og en klar strategi fra kommunen sin side om å ha begrenset kontakt med de ikke-kommunale aktørene i prosjektperioden. Ved at kommunen har inntatt en slik tydelig rolle hvor de ønsker begrenset kontakt med de øvrige aktørene i styringsgruppen, kan det bli oppfattet som et tydelig hinder på veien mot en tett og god dialog/kommunikasjon mellom aktørene. Dette er som sagt det første samarbeidet i nettverk mellom ulike kommunale og private aktører, og det kan tyde på at kommunen ikke har hatt en tydelig rolleavklaring i forkant av opprettelsen. Man kan se en tydelig forskjell på hva de private aktørene forventet av kommunikasjon i nettverket og hvordan kommunens oppfattelse av hvor «tett» samarbeidet skal være. Erfaringene fra samarbeidet i NERD har for flere ikke-kommunale aktører utspilt seg ganske annerledes enn hva de hadde forventet på forhånd. Dette kan vi forstå bedre med påstander som blant annet: *[...] som vi i større grad hadde et håp om at man skulle se i sammenheng, men som vi på sett og vis opplever behandles som enkeltsaker (PU3).* Håpet var på forhånd, som vi også har sett flere av de ikke-kommunale aktørene har gitt uttrykk for tidligere i oppgaven, at man skulle behandle NERD som et helhetlig prosjekt. Opplevelsen er derimot en ganske annen.

Det kan tyde på at noe har forandret seg underveis i prosessen, siden flere av aktørene peker på et positivt samarbeid i begynnelsen. Det er også blitt spredd misnøye blant de private

aktørene at kommunen har vært mest opptatt av sine prosjekter i NERD, og mindre om de private delprosjektene. Det var aldri aktuelt, eller mulig, fra kommunen sin side å ha avdeling for byggesak med i nettverket. Derimot var det tydelig et håp, fra privat side, at byggesak skulle være informert om prosjektet og samarbeidet med kommunen, og at dette kunne medført en noe kortere behandlingstid for byggesakene. Dette skjedde ikke.

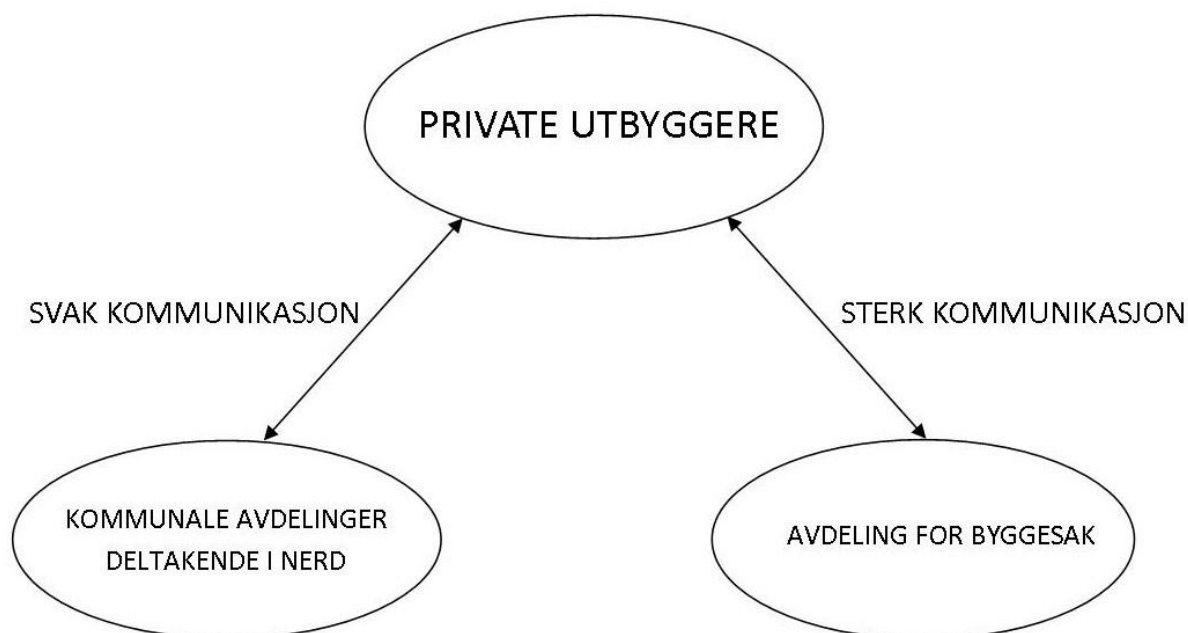
Private aktører har pekt på at Bergen kommune har en passiv innstilling til samhandling. Hva er det som gjør at kommunen ikke er like villige til samhandling som de private utbyggerne? En påstand som går igjen blant de ikke-kommunale aktørene går i en retning av at kommunen ikke ser prosjektet, (NERD) helhetlig nok, men er mest fokusert på sine egne delprosjekt (blant annet Ny-Krohnborg skole). Flere private aktører mener det er vanskelig å se kommunens satsinger i området i sammenheng med sine egne delprosjekter, og nettverket oppfattes som en konsekvens av dette som fragmentert. En forklaring på hvorfor kommunen ikke ønsker like mye kommunikasjon, er på grunnlag av at de er i mindre grad er avhengig av samarbeidet for å nå sine mål. De private aktørene har et ønske om å få godkjent byggesakene sine raskt, og de er avhengig av det kommunale for å nå dette målet. Det er som kjent byggesaksavdeling som godkjenner byggesakene. Siden avdeling for byggesak ikke er deltakende i nettverket vil de gjerne arbeide tettere med kommunen på andre måter for å få fortgang på saksbehandlingen av byggesakene. Dette ser det ikke ut som de lykkes med, da de kommunale avdelingene deltakende i NERD ikke er avhengig av et slikt samarbeid for å nå sine mål. Med dette kan man se at aktørene (både kommunale og ikke-kommunale) deltakende i NERD er mest fokusert på sine delprosjekter.

Hvorfor har de ulike aktørene så forskjellig syn på hvordan de ønsker kommunikasjonen og samarbeidet skal være? Det må ligge noen grunnleggende årsaker bak dette. Blant annet kan det tyde på at det skyldes dårlig rolleavklaring i forkant av prosjektstart. Med dårlig rolleavklaring menes at det ikke har blitt presentert tydelig nok hvilket rolle/forhold de ulike aktørene skal spille ovenfor hverandre i nettverket. Det virker tydelig at flere ikke-kommunale aktører har hatt en forventning om at samarbeidet de ulike aktørene imellom skulle være annerledes, enn hva som har vært tilfellet. Rolleavklaringen ser imidlertid ut til å ha fungert bedre på styringsgruppenivået hvor også samhandlingsklimaet ser ut til å ha vært mer velfungerende enn i den daglige samhandlingen i nettverket. Det kan derfor se ut som dårlig rolleavklaring i etterkant av oppstartsfasen av prosjektet kan ha spilt en medvirkende årsak til hvorfor de private utbyggerne etterlyser mer kommunal deltakelse i nettverket.

Hvordan kunne så kommunen løst denne samhandlingsutfordringen som de private aktørene så tydelig har gitt uttrykk for har vært, og som de hadde ønsket/trodd var annerledes når de var deltakende i NERD? Denne utfordringen kunne blitt løst ved å ha en kommunal representant som kunne vært mer aktiv i kommunikasjonsprosessen med de ikke-kommunale aktørene på en daglig basis. Med dette kunne kommunen hatt en kommunal representant som satt med de private utbyggernes bord, og som kunne gitt en indikasjon på hva kommunens synspunkt er, dette er noe som etterlyses av flere private aktører (PU3, PU1). Ved at kommunen kommer tidligere inn i prosessen kan man oppnå at man komme raskere til målet. Vi har fått presentert et inntrykk fra de private utbyggerne at de ønsker raskere saksbehandling for byggesakene sine. Men, som vi har sett, er dette en rolle som byggesak verken vil eller kan innta, slik lovverket er per nå. Dermed må en representant fra en annen avdeling i kommunen enn byggesak, påta seg denne rollen. Dersom det skulle ha vært en representant fra Bergen kommune som skulle ha spilt en mer fremtredende rolle, er det avgjørende at den kom fra en avdeling i kommunen som var deltakende i styringsnettverket, og som ikke var sidestilt, slik byggesak er. Ved å innta en slik rolle fører dette til at kommunikasjonen mellom aktørene forgår mer internt i NERD, og ikke går veien utenom nettverket til byggesak. Det har blitt påpekt at kommunikasjonen til de ikke-kommunale aktørene i all hovedsak har vært med saksbehandler på avdeling for byggesak (PU3). Vi vil komme nærmere inn på kommunens rolle i nettverket i neste kapittel under (5.2 En endret kommunal rolle?).

Dersom man sammenligner hvordan kommunikasjonen i nettverket har fremstått med hva som kjennetegner kommunikativ planlegging (2.4.2), så oppdager man at de fleste av normene for hva som omtales som «god» kommunikasjon er vanskelig å spore i styringsnettverket (Medalen og Leknes, 2010). Samhandlingen i nettverket spriker, som vi nå er blitt forespeilet fra (hovedsakelig) de ikke-kommunale aktørene, relativt langt i forhold til en ideell form for kommunikativ planlegging, som vi ble kjent med under teoridelen. Innen kommunikativ planlegging peker Medalen og Leknes (2010: 102) på herredømmefrie samtaler som sentrale for å få til et konstruktivt samarbeid og «god» kommunikasjon. Slike samtaler er svært vanskelig å få til dersom kommunikasjonen i styringsnettverket er bortimot fraværende på en daglig basis- som vi har sett er blitt hverdagen internt i styringsnettverket rundt NERD. For at de ikke-kommunale aktørene skal komme i en situasjon hvor de får

fremmet ønskene og meningene sine gjennom dialog, peker de svarene vi har fått gjennom analysen at det er styringsgruppen som er det beste fora for å gjennomføre det.



Figur 3: Kommunikasjon mellom private utbyggere og Bergen kommune.

Det kan lett gjøres å se på den manglende kommunikasjonen internt i nettverket med et ensidig negativt syn. Men, én ting som vi har sett har vært positivt med kommunikasjonen og samarbeidet i nettverket og som blir trukket fram av både kommunale (K8) og ikke-kommunale (K4) aktører, er utarbeidelsen av kommunedelplanen. Det var i hovedsak styringsgruppen i nettverket som var med og la forholdene til rette for utformingen av kommunedelplanen. Denne gode samhandlingen i styringsgruppen ser ikke ut til å ha bli tatt med videre i styringsnettverket, hvor kommunikasjonen mellom de ikke-kommunale og kommunale aktørene i stor grad har forgått med byggesak, som ikke er en del av nettverket - slik vi kan se av figur 3.

Det gode samarbeidet og kommunikasjonen utøvd i styringsgruppen ved opprettelsen, hvor blant annet kommunedelplanen ble opprettet, har ikke blitt forankret nedover i systemet. Dette gjør den daglige kommunikasjonen aktørene imellom svært krevende. For å opprettholde et velfungerende samarbeid mellom ulike aktører i styringsnettverket, krever det at alle aktørene jobber mot et felles mål gjennom forhandlinger ifølge Farsund og Holmen, (2010). For at dette punktet skal være gjeldende og ha sin effekt på styringsgruppen avhenger dette av kommunikasjon mellom aktørene skal være tilstede. Det har vi nå sett tydelige prov på at har

ikke skjedd i det daglige arbeidet. Derimot kan oppstartsfasen av nettverket sies å være preget av å ha et felles mål i fokus (IK8), og dermed gjorde kommunikasjonen mellom aktørene enklere. Med god kommunikasjon mellom aktørene i styringsgruppen førte det også til resultater i form av kommunedelplanen. Det hevdes ikke at resultatene som fremkom under styringsgruppen tilskrives god kommunikasjon alene, men kan sees på som et viktig element for at så skal skje. Vi skal se at det er store likhetstrekk mellom funnene gjort i feltarbeidet og rapporten vi nå skal få et bedre innblikk i.

Det har blitt utarbeidet en rapport; «Kartlegging av private planprosesser i Bergensregionen» av Asplan Viak (konsulentselskap) på vegne av Bergen Næringsråd⁴ (Asplan Viak, 2013). I denne rapporten ble det blant annet undersøkt ulike faser i planarbeidet, fra oppstartsmøte til utbyggingsavtaler, hvor næringslivet skulle rangere hvor tilfredse de var med de ulike fasene. Det var seks kommuner i Bergensregionen som ble analysert, hvorav Bergen kommune var én av disse. Næringslivet er i rapporten beskrevet som eiendomsutviklere og konsulenter, samt representanter fra byggefirma og andre virksomheter, med andre ord representerer dette ulike grupper som fremmer regulerings saker og byggesaker. Dersom vi sammenligner aktørene beskrevet ovenfor til denne oppgaven kan de bli sett på å spille samme rolle til dem vi omtaler som ikke-kommunale, eller private aktører. Rapporten bidrar til å gi en indikasjon på næringslivet og kommunen sitt forhold dem imellom i de ulike fasene av planarbeidet. Ifølge rapporten kan vi lese at næringslivet gir uttrykk for en god opplevelse av Bergen kommunen i begynnelsen av samarbeidet. På en skala på 1-6, hvor 1 er bunnkarakter og 6 er toppkarakter, får kommunen en score på 4,0 ved oppstartsfasen. Blant annet er det lovpålagt i PBL at det skal holdes oppstartsmøte i forkant av planarbeidet, som er første møte mellom ikke-kommunal aktør og kommunen. Ved planlegging rundt Damsgårdssundet kan det trekkes klare paralleller til styringsgruppen og utarbeidelse av kommunedelplanen, som kan ha spilt noen av den samme rollen. Videre kan vi lese i rapporten at næringslivet gir beskjedne 2,8 ved sin rangering av Bergen kommune ved planutarbeidelse - som for øvrig også er lavest av de seks kommunene undersøkt i rapporten. Et av de to spørsmålene som blir stilt i forbindelse med næringslivets oppfattelse av kommunen under planprosessen er: *Opplever forslagsstiller at det er enkelt å komme i dialog med kommunens administrasjon i denne fasen av planutarbeidelsen?* (Asplan Viak, 2013: 11) Som vi ser ut av resultatene fra analysen, opplever også private aktører som ikke er deltakende i nettverket det problematisk å komme i

⁴ Bergen Næringsråd omtaler seg slik på sin hjemmeside: *Bergen Næringsråd skal være en pådriver for å gjøre bergensregionen til Norges mest attraktive næringsområde* (bergen-chamer.no, udatert).

dialog med kommunen. Et ikke uventet resultat, etter at vi har sett noe av den samme oppfattelsen av Bergen kommune også er kommet til syne fra private aktører deltakende i NERD.

Man kan med andre ord trekke paralleller til caset rundt planleggingen rundt Damsgårdssundet med de resultatene som fremkommer i rapporten. Dette tyder på at noen av de utfordringene som de private aktørene støter på i sitt arbeid i nettverket, også er noe som andre ikke-kommunale aktører treffer på. Det kan derfor se ut som de private aktørene i styringsnettverket opplever å få samme behandling som andre aktører i næringslivet, som ikke er deltakende i nettverket. Som rapporten avdekker, oppleves også private aktører at forholdet blir gradvis dårligere underveis i planprosessen (Asplan Viak, 2013). Dette kan tyde på at Bergen kommune har en vei å gå med tanke på å få fullkommen samhandlingsarena med private aktører i planprosessen, uavhengig om de er deltakende i styringsnettverk eller ikke. Og en sentral avdeling i kommunens administrasjon under planarbeidelsen er byggesak, som da ikke er en del av nettverket rundt NERD. Dette trekker i samme retning med de funn som er gjort på bakgrunn av feltarbeidet og videre analyse (under Kommunens roller i NERD, 4.3.1). Dermed kan vi lettere forstå hvorfor også de ikke-kommunale aktørene i nettverket deler sine opplevelser med dem man får presentert i rapporten.

4.6 Konkluderende oppsummering

Kapittelet begynte med en analyse av opprettelsen av styringsnettverket NERD, som vi har sett er i tråd med gjeldende internasjonale planleggingstrender, som vi ble kjent med under teorikapittelet. Planleggingen rundt Damsgårdssundet er som kjent en bytransformasjon, og i dette caset er det flere private aktører (både kommunale og ikke-kommunale) som hadde interesser i området. Dette medførte at Bergen kommune la til rette for et nettverk som skulle samle de ulike aktørene for områdene hvor det inngikk tre delprosjekt; to private delprosjekt og et kommunalt delprosjekt. Dette prosjektet kan settes i sammenheng med internasjonale trender hvor blant annet NPM har spilt en markant rolle (Amdam og Veggeland, 2011). NPM har blant annet et sterkt fokus på resultatoppnåelse, og innen internasjonal og norsk planlegging har begrepene governance og nettverksstyring vokst frem som en respons på NPMs fremtreden. Hvorpå styringsnettverk er de institusjonelle rammene nettverksstyring operere innen (Farsund og Holmen, 2010). NERD kan sees på som et slikt styringsnettverk og i så måte ser man hvordan internasjonale moderne byplanleggingstrender har gjort seg gjeldende i planleggingen rundt Damsgårdssundet.

Bergen kommune hadde et uttalt områdeløft som målsetting i forkant av prosjektstart, hvor det var et ønske om å se de ulike delprosjektene i en sammenheng som skulle komme hele området til gode. Som vi har sett har det også bydd på utfordringer i det Bergen kommune og ikke-kommunale aktører tok i bruk styringsnettverk som organisasjonsform for første gang. Samarbeidet, og dermed også kommunikasjonen, fungerte bra i oppstartfasen av nettverket, hvor kommunedelplanen som styringsgruppen var med og utformet, som skulle legge føringer for et fortsatt fruktbart samarbeid. Etter hvert som styringsgruppen hadde gjort seg ferdig med kommunedelplanen og hverdagen innhentet aktørene i nettverket ble kommunikasjonen, og dermed også samarbeidet, i nettverket svekket. Et viktig aspekt bak hvorfor samarbeidet i nettverket har utspilt seg slik det har, er blant annet på grunnlag av avdeling for byggesak manglende deltakelse i styringsnettverket. Det har vist seg at mye av den daglige kommunikasjonen mellom de ikke-kommunale aktørene og Bergen kommune er med saksbehandler på byggesak. I og med at byggesak ikke er med i nettverket fører det til at mye av samhandlingen til de private aktørene med kommunen da havner utenfor nettverket, dette medfører et dårligere samarbeidsklima internt i styringsnettverket. En annen årsak til hvorfor samarbeidet fungerte dårligere i det daglige arbeidet i forhold til styringsgruppen, kan være på grunnlag av at de mest innflytelsesrike (i form av makt) personene befant seg i styringsgruppen (Hidle og Normann, 2011). Styringsgruppen hadde lite påvirkning på det daglige samarbeidet i nettverket, dette fører til at det er fravær av makt i styringsnettverket i det daglige arbeidet. Ifølge Flyvbjerg (1991-b) står makt sentralt for å få en større gjennomføringskraft innen planlegging.

I neste kapittel vil vi trekke slutninger på bakgrunn gjort i dette kapitlet. Vi vil se på hva som kan læres av den samhandlingen som har kommet ut av når ulike krefter kommer sammen og arbeider i nettverk. Samtidig vil det være et fokus på å sette de ulike problemstillingene i en sammenheng. Dette gjøres for å danne et best mulig grunnlag for å gi svar på hvilke prosesser som har spilt inn i under NERD. Hovedmålet til kapitlet vil bli å se hvilke erfaringer som kan blir gjort fra NERD og hva som kan læres av dette samarbeidet.

5 Erfaringer fra «ny energi rundt Damsgårdssundet»

Erfaringen fra Damsgårdssundet, er at det er vanskelig å få det til å virke.

Jeg ville vært skeptisk til å gå inn i nye slike konstellasjoner uten at jeg var trygg på at det satt de rette vedkomne der [...] (PU3).

Jeg mener det er en god erfaring å ta med videre, og nå som vi skal begynne med nye prosjekt så er jeg opptatt av å få til lignende. [...] Så jeg vil ta tak i mange av de elementene som har vært med å gjøre det handlingsprogrammet for Damsgårdssundet helhetlig (K1).

I det foregående kapittel har vi sett at kommunikasjonen og som et resultat av dette også samarbeidet i NERD endret seg underveis i prosessen. Hvor nettverket hadde en positiv oppstartsfase, hvor styringsgruppen stod sentral i sin utarbeidelse av kommunedelplanen. Men, da det daglige arbeidet i styringsnettverket startet opp, forsvant mye av kommunikasjonen og samarbeidet mellom aktørene i NERD. Nå skal vi gå enda nærmere inn på hva som bidro til at forholdet mellom aktørene internt i nettverket ikke levde opp til den gode starten. Ved å finne svar på hvorfor nettverket ikke levde helt opp til forventningene gir det oss en mulighet til å *lære* av samarbeidet. Dette er som sagt det første arealplanlegging-samarbeidet som benytter styringsnettverk som organisasjonsform i Bergen kommune. Som vi skal se videre i kapitlet blir det sannsynligvis ikke det siste. Deretter vil det også, på bakgrunn av det som er kommet frem i oppgaven, bli fremmet forslag på hva som kan endres for å få et enda bedre samhandlingsklimaet enn hva vi sett i NERD. For om det er to ting som står klart for oss så langt er det: Teorien bak nettverksstyring og kommunikativ planlegging viser at det kan komme mye positivt ut av styringsnettverk som organisasjonsform om potensialet blir utnyttet til det fulle (Sørensen og Torfing, 2007, Farsund og Holmen, 2010). For det andre ser det ut til at samarbeidet bak NERD *ikke* har brukt sitt fulle potensiale. Hvor mye kan læres av de samarbeidsutfordringene som vi har sett nettverket har stått ovenfor? Vi skal nå se videre på framtidsutsiktene for videre nettverksplanlegging i Bergen gjennom en analyse av samarbeidet bak NERD.

5.1 Noe å bygge videre på?

En ting verdt å bemerke seg ved samarbeidet bak NERD er hvor stor forskjell det er mellom de kommunale og ikke-kommunale aktørene når man vil ha svar på hvordan samarbeidet i nettverket har fungert. Jevnt over svarer de ikke-kommunale aktørene at samarbeidet mellom aktørene har bleknet etter hvert, dette svarer for så vidt også til de kommunale aktørene. Forskjellen er imidlertid stor med tanke på hvordan de ulike aktørene mener samarbeidet utviklet seg på underveis i prosessen. Dette oppfattes generelt som negativt blant de ikke-

kommunale aktørene, som vi også har sett tidligere i oppgaven, (blant annet under kap 4.4). Det som kanskje er mest bemerkelsesverdig er hvordan dette ikke trekkes frem som negativt fra det kommunale sin side. Kommunen var med andre ord klar over at samarbeidet og kommunikasjonen i nettverket var relativt beskjedent, i kontrast til hvordan samarbeidet fungerte i starten hvor styringsgruppen bidro til å opprette kommunedelplanen. Samarbeidet på det daglige plan er som vi vet preget av lite kommunikasjon mellom kommunale og private aktører i styringsnettverket. Dette kan tyde på det har vært en bevisst strategi fra kommunens side, som blant annet avsto å være med på befaring i feltområdet på direkte invitasjon fra en ikke-kommunal aktør (PU3), som vi så i forrige kapittel. Alt dette trekker i en retning av at kommunen ikke ønsket like mye kontakt og/eller kommunikasjon som vi har sett de private utbyggere ser ut til å ønske. En indikasjon dette gir er at kommunen ikke ser ut til la seg prege av hvordan samarbeidet i nettverket utviklet seg, dette vil presentert nærmere under tabell 1. Dette kan ha en sammenheng med at kommunen så på at mye av jobben var gjort når kommunedelplanen ble vedtatt. I tillegg var ikke kommunen avhengig av å få godkjent byggesøknader på samme måte som de ikke-kommunale aktørene var. *Som regel vil prosessen med å få «godkjent» prosjektideen i en byggesak være enklere og raskere dersom den er i overenstemmelse med overordnet plan. En byggesak i strid med en arealplan vil fort medføre et krav om omregulering* (Falleth og Saglie, 2012-a: 96). Dette er et sentralt element for private utbyggere, som de forventet å få utslag for når de ble en del av styringsnettverket. Ved å være deltakende i en slik hard bransje som byggebransjen er, vil det å ikke få godkjent en overordnet prosjektide for et område, være et stort hinder og kan få store (primært økonomiske) konsekvenser (I5).

Ifølge Børrud (2005), inngår man også et avhengighetsforhold når man er deltaker i styringsnettverk, på den måte at man er avhengig at de andre aktørene i nettverket gjør jobben sin for at resultatet skal bli best mulig. Man kan se på forholdet mellom de private og kommunale aktørene som et avhengighetsforhold. På bakgrunn av feltarbeidet finner vi indikasjoner på at kommunen ikke følte de var like avhengig av de ikke-kommunale aktørene underveis i nettverket. Sentralt hos kommunen stod utarbeidelsen av kommunedelplanen, mens i det daglige arbeidet var de ikke avhengig av de private aktørene i like stor grad for å nå sine delmål i prosjektet. Siden de ulike aktørene bare til dels har kryssende interesser, hvorpå de private aktørene er mer avhengig av de kommunale aktørene underveis i prosessen, blant annet med tanke på byggesaksbehandling. Dette kan være med å forklare hvorfor de ulike aktørene, kommunale og ikke-kommunale, har en så forskjellig oppfattelse om hvor

mye kommunikasjon og samarbeid mellom aktørene som er hensiktsmessig på en hverdagslig basis.

Så ny energi har kokt litt bort i kål. Og grunnen til det, er at de visjonene som var der er ikke forankret nedover til saksbehandler. Kommunen vil nok ha en annen oppfatning og si at ny energi er veldig viktig, og det er det, for de prosjektene som kommunen har. Men tanken var at disse prosjektene skulle synliggjøres at de egentlig hang sammen i en helhet, og det har nok kokt bort i kål, det tror jeg vi kan si (PU3).

Informanten peker på en mulig årsak til at samarbeidet ikke fungerte slik som ønsket fra et ikke-kommunalt ståsted. Det som trekkes frem er Bergen kommune sitt fokus på sine egne prosjekter i NERD, og hvordan de i mindre grad klarer å se helheten mellom prosjektene, som de mente var noe av hensikten bak styringsnettverket. Nettverket har blitt benyttet til å fremme kommunens egne prosjekt hevdes det. Dette kan sees i sammenheng med at kommunen har fått en mer output-orientert legitimitet som blant annet har ført til økt fokus på resultatoppnåelse, ifølge Gualini (2010) og Fimreite og Medalen (2005), (for mer informasjon om legitimitet se under punkt 2.4.1). Ved å være mer opptatt av å oppnå konkrete mål kan vi forstå hvordan kommunen har et stort fokus på sine egne delprosjekter i nettverket. I praksis vil dette si at kommunen har et stort mål for å få renovert Ny-Krohnborg skole som kan bli sett på som et konkret resultatoppnåelse. Vi ser med dette at kommunen og de private aktørene har kryssende interesser som kommer til syne underveis i prosessen. Mens de private aktørene ønsker et tettere samarbeid med kommunen for å fremme sine byggesaker tidlig i prosessen før de kommer til saksbehandler hos byggesaksavdelingen, ser man at kommunen i større grad fokusere og prioriterer egne prosjekt i nettverket. Videre vil vi se på hvordan framtidsutsiktene er for NERD og styringsnettverk generelt i Bergen.

Styringsnettverk kan ende opp i tre ulike retninger; utvikling, opprettholdelse eller institusjonalisering ifølge Farsund og Holmen (2010). Styringsnettverket bak NERD, er et styringsnettverk i en relativt tidlig fase, og ble som kjent opprettet i 2006. Den sterkeste indikatoren som peker på at styringsnettverket ikke går mot institusjonalisering, men også utvikling er tidsavgrensningen. I forkant av prosjektet var det satt en klar ramme for tidsaspektet som var fra 2006-2012 (Bergen kommune, 2007-a). Som vi har sett er prosjektet blitt utsatt på grunn av diverse forsinkelser, blant annet er ikke gang- og sykkelbroen over Damsgårdssundet ferdigstilt. En representant fra Bergen kommune (K8) pekte på at for dem var områdesatsingen, som var en sentral del i nettverket i starten av prosjektet, gått over til å bli en kontinuerlig prosess. Bergen kommune vil dermed bygge videre på sitt mål om områdeløft også ved prosjektslutt. Styringsnettverk forekommer i ulike fasonger, og noe av

det som er med og kjennetegner styringsnettverket NERD er at dette er et prosjektbasert nettverk. Som sagt er det tidsavgrensningen som gjør at styringsnettverket vil bli avsluttet når prosjektet er ferdig, som det i stor grad er. Det vil si at det fremdeles pågår litt byggeaktivitet på BOB sine boliger (per mai 2013), og som kjent er byggingen av gang- og sykkelbroen estimert til høsten 2013. Planarbeidet er imidlertid gjort og prosjektet går mot slutten. NERD vil ikke bli videreført, men mye kan læres av dette samarbeidet, både positive og negative aspekter er verdt å ta med seg. Det man imidlertid kan ta med seg videre fra et slikt samarbeid, er et ønske om å gjøre lignende nettverkssamarbeid igjen. Den må i tilfellet endre seg for å ha et håp om at alle deltakerne skal bli med på lignende samarbeid.

Med flere industriområder relativt tett på Bergen sentrum, er det bare et spørsmål om tid før markedet vil respondere og områdene vil huse andre forhold enn hva de gjør i dag. *Det neste som kommer til å komme på dagsorden er Laksevåg verft, helt garantert at det kommer en tilsvarende byutvikling, det er bare spørsmål om tid. Denne måten å fornye Bergen på kommer helt opplagt til å stå på dagsorden i mange år fremover (PU3).* Ifølge en artikkel i Bergens tidene ser man at deler av Laksevåg for tiden er under transformasjon og en ny transformasjon er under utvikling (bt.no, 2013-a). Hvilken organisasjonsform som benyttes her vites ikke, men ut ifra sitatet fra den kommunale aktøren innledningsvis i kapittelet er det muligheter for at det bygger på erfaringer fra NERD. Forholdene ligger med andre ord godt til rette for fortsatt bytransformasjon i tiden som kommer i sentrale områder i Bergen. Hvordan disse områdene vil bli transformert er ikke sikkert, heller ikke hvordan det offentlige og private vil arbeide sammen og organisasjonsformen styringsnettverk vil bli benyttet. Fremtidige styringsnettverk er et nyttig redskap for Bergen kommune, og andre norske kommuner generelt, også i tiden som kommer. Dette er blant annet viktig på grunnlag av en svak kommuneøkonomi (Nordahl, 2012). Dette gjør at kommunen kan sies å være i et avhengighetsforhold til private aktører for en større gjennomslagskraft og nedslagsfelt ved å spille på samme lag og inngå i samme nettverk, grunnet deres finansielle muskler (Fimreite et al., 2005). De private aktørene kan også sies å være i et avhengighetsforhold til kommunen, da de er avhengig av gjennomslag for sine ideer, samtidig som de ønsker seg kortere behandlingstid på byggesakene sine. Dette fremstilles i tabell 1:

Tabell 1: Gjensidig avhengighetsforhold mellom kommunen/forvaltningen og private aktører.

KOMMUNEN/FORVALTNINGEN		PRIVATE UTBYGGERE
AKTØREN BESITTER	MYNDIGHET/MAKT	FINANSIELLE MIDLER
AKTØREN BEHØVER	FINANSIELLE MIDLER (TIL BLANT ANNET INFRASTRUKTUROPPGRADERINGER)	GJENNOMSLAG FOR SINE IDEER/KORTERE BEHANDLINGSTID FOR BYGGESAKENE
NÅR I PROSESSEN DET BEHØVES	TIDLIG	TIDLIG/UNDERVEIS

Governance, hvorpå styringsnettverk er en vesentlig del, har styrket sin posisjon, både i en internasjonal (Gualini, 2010, Sørensen og Torfing, 2007), og nasjonal kontekst (Farsund og Holmen, 2010, Amdam og Veggeland, 2011). NPM har, som vi har sett, på mange måter lagt grunnlaget for hvor planleggingen er i dag (Falleth og Saglie, 2012-a). Vi kan dermed forstå at NPM på mange måter er den bakenforliggende årsaken til hvordan avhengighetsforholdet mellom kommunen/forvaltningen og private utbyggere er seende ut i dag.

Ikke bare er det kommunen som har det grunnleggende ansvaret innen samfunnsplanlegging/arealplanlegging i sine respektive kommuner, de står også ansvarlige for opprettelsen av samarbeidsplattformer mellom kommunale og ikke- kommunale aktører (Farsund og Holmen, 2010), gjerne ved et styringsnettverk. Grunnet stram økonomi må kommunen finne en annen måte å være aktive i planleggingen på enn hva som tradisjonelt har vært normen. I tidligere planleggingstrender som blant annet sektorplanlegging og inkrementalistisk planlegging har forvaltningen hatt en enerådende posisjon (Amdam og Veggeland, 2011 og Lindblom, 1959). Ved blant annet innføringen av NPM har imidlertid denne posisjonen forandret seg, og kommunen er nå en av flere aktører som har påvirkningskraft i dagens moderne planlegging (Amdam og Veggeland, 2011). Dermed har kommunen også en veldig stor egeninteresse av å være deltakende i slike prosesser (hvor styringsnettverk inngår) for å kunne påvirke planleggingen gjennom nettverksrelasjoner og ikke bare gjennom byggesaksavdeling.

Under feltarbeidet er det også blitt intervjuet to ikke-kommunale aktører, disse er ikke direkte med i styringsgruppen eller deltakende i handlingsprogrammet rundt NERD. Selv om de ikke er direkte med i nettverket, har de vært involvert i prosessen og arbeidet tett opp mot nettverket og har sådan verdifull informasjon hvordan det er å jobbe opp mot nettverket. Dermed sitter de i så måte med nyttig informasjon om hvordan nettverket oppfattes fra «utsiden» av nettverket. De to aktørene, som ikke er med i nettverket, har på ulikt vis arbeidet inn mot nettverket, blant annet i form av møter med representanter fra NERD-nettverket og har på denne måten viktig informasjon om hvordan nettverket oppfattes fra utsiden. Det kan være vanskelig å analysere for aktører som er med i nettverket, og på den måten ikke får et like distansert syn som aktører fra utsiden av nettverket. Det er et interessant poeng å se om styringsnettverket fremstår som annerledes enn mer tradisjonell planlegging, eller om nettverket har fremstått som en enhet utad.

En generell tendens som fremkom fra begge aktørene (IK3 og IK7) er at ingen av dem har merket en særlig forskjell på å møte aktører fra NERD, i forhold til mer tradisjonell planlegging. *Jeg har ikke sett denne her (NERD-nettverket) som noe spesiell i forhold til andre planer vi får* (IK3). Videre blir det opplyst at de ulike sakene i NERD ikke fremstår som en helhet men som flere uavhengige saker. En av aktørene har et treffende sitat: *Det er mulig de har hatt en plan, men den er i alle fall ikke kommet klart frem* (IK7). Samme informanten satt med handlingsprogrammet på bordet under intervjuet, og pekte ut et sitat fra handlingsprogrammet, hvorpå det står følgende om ambisjoner innenfor prosjektperioden: *Utvikle nye arbeidsmetoder for helhetlig byutvikling med hensyn til arkitektur, tilgjengelighet og gode uteoppholdsarealer* (Bergen kommune, udatert: 19). Sitatet var stikk i strid med hvordan informanten hadde oppfattet nettverket fra utsiden. Ut fra hvilke opplysninger disse informantene satt på gir det oss en klar indikator at nettverket ikke har blitt oppfattet som en enhet, men mer som flere uavhengige planer. Med andre ord så merkes det ikke noen spesiell forskjell på denne form for planlegging i nettverk i forhold til mer tradisjonell planlegging. Det gis også uttrykk for at nettverket rundt NERD ikke har klart å fremme en klar helhetlig plan som alle aktørene jobber mot som et felles mål (IK7). Dette gir en tydelig indikasjon på at nettverket, blant de aktører som står utenfor nettverket ikke klarer å se en sammenheng mellom de ulike delprosjektene. Dette stemmer overens med hva de ikke-kommunale aktørene deltakende i nettverket ga uttrykk for, (ble fremlagt i forrige kapittel). Vi kan se en klar sammenheng om hvordan nettverket oppleves fra utsiden og hvordan de private aktørene deltakende i nettverket opplever styringsnettverket. Styringsnettverket oppfattes utad som

flere separate planer/prosjekt og ikke som en helhetlig enhet, som vi har sett i utgangspunktet var en del av intensjonen bak NERD.

En mulig forklaring på hvorfor samarbeidet falt litt sammen underveis i prosjekt kan være på grunnlag av dårlig rolleavklaring i oppstarten av prosjektet. Med rolleavklaring menes det hvilke roller hver enkelt aktør skulle ha, og forholdet mellom de ulike aktørene i nettverket. Med en klar og tydelig avklaring av de enkeltes aktørers rolle i nettverket kunne mye av elementene som tydeligvis kom overraskende på flere av de ikke- kommunale aktørene vært avverget. Farsund og Holmen (2010: 45) peker på: *Klarhet i rolle-, oppgave og ressursfordeling er altså et sentralt element når styringsnettverk dannes*. Et eksempel som er sentralt i forhold til rolleavklaringer er eksempelet med byggesaksavdeling. Her er det tydelig at enkelte private aktører har hatt et inntrykk av at byggesak skulle spille en mer aktiv rolle i prosjektet, som vi vet er byggesak ikke deltakende i nettverket. Dersom avdeling for byggesak sin rolle hadde vært avklart på forhånd, ville rom for misoppfattelse vært tydelig redusert. Konsekvensen har i dette tilfellet blitt misnøye blant de private utbyggerne som har endret synet på hvordan de oppfattet nettverket i forhold til før oppstart, i en negativ retning. På den annen side kan det ha vært vanskelig fra kommunal side å se hvordan nettverket skulle utvikle seg underveis i prosessen, da de tidligere ikke har benyttet styringsnettverk som organisasjonsform tidligere. Det som imidlertid er viktig å tenke på fra et kommunalt ståsted, er at de er klar på hvilke roller alle involverte parter skal spille. Med et solid fundament vil det bli enklere og både igangsette og opprettholde et fruktbart samarbeid gjennom *hele* prosessen. Dette står i kontrast til hvordan samarbeidet og kommunikasjonen i NERD utspilte seg. Mye av den forventningen de ikke-kommunale aktørene hadde til byggesaks rolle kunne vært avverget med en tydeligere rolleavklaring ved prosjektstart. Hvor man klargjør hvilke kommunale avdelinger skal ha kontakt med de andre private/ikke-kommunale aktørene i det daglige samarbeidet i nettverket. Dette kunne ført til at arbeidet i nettverket ville bydd på mindre overraskelser for de involverte aktører deltakende i styringsnettverket (Farsund og Holmen, 2010).

Noe overraskende er det kanskje da flere ikke- kommunale aktører kom med en positiv respons med tanke på om de ønsket å benytte organisasjonsformen styringsnettverk også i tiden fremover. Dette står som i kontrast til hvordan flere private aktørene har uttrykt en negativ oppfattelse hvordan kommunikasjonen og samarbeidet i nettverket utspilte seg. Noe av bakgrunnen for et ønske om å bruke styringsnettverk også i fremtiden, kan baseres på at

både de kommunale og de ikke-kommunale aktørene har vært enige om ønskene med utviklingen av Damsgårdssundet. Mye tyder på at de ikke-kommunale aktørene har nådd de fleste av målene til sine private delprosjekt i NERD, som ble utformet i forkant av NERD-nettverket ble opprettet. (Det var som sagt flere private planer under oppføring i forkant av prosjektet ble igangsatt, se mer under 1.2 «Ny energi rundt Damsgårdssundet»). Dette tyder på at det har blitt oppnådd en enighet tidlig i prosessen om hvordan området skal bli seende ut, hvor kommunedelplanen utvilsomt har vært et sentralt element hvor målene og visjonene har blitt nedfelt og vedtatt. Dette tyder på at de private aktørene har en stor tro på styringsnettverk i tiden som kommer. Men det er også frustrasjon og spore blant de private aktørene: *Men litt stygt sagt er at lærdommen for (foretak anonymisert) er at i andre tilfeller, at vi kanskje bare skal bygge det, kjapt og greit, at vi kommer billiger fra det og med mindre frustrasjon* (PU3). Særlig viktig er det for kommunen å delta i slike nettverk i fremtiden, for å forhindre i å bli satt på sidelinjen innen planleggingsfeltet (Gualini, 2010). Med dårlig kommuneøkonomi i bunn gjør det ikke enklere for kommuner å drive aktivt planlegging på egenhånd, men med styringsnettverk som organisasjonsform gir det nettopp en slik mulighet innen planlegging utover mer tradisjonell byggesaksbehandling. Byggesaksbehandling er, som vi har sett, en svært viktig del av prosessen for de ikke-kommunale aktørene. Men det bør ikke bli en sovepute for kommunen. Det og enes om noen felles mål som alle kan nyte godt av er noe av limet som holder det hele sammen og må sees på som veldig viktig, også for selve opprettelsen av samarbeidsformen. Uten noen konkrete felles mål å jobbe mot ville samarbeidet sannsynligvis blitt betydelig mindre interessant for alle involverte parter.

Vi har sett at de private aktørene stort sett er fornøyde med organisasjonsformen styringsnettverk, på tross av kommunikasjonen i nettverket har vært dårlig. Dette kan forklares ut ifra at de har i stor grad fått gjennomslag for sine ideer selv om behandlingstiden for byggesakene ikke har blitt kortet ned. Det at ulike aktører som kommer fra forskjellig bakgrunn (privat/kommunal) og dermed også har ulike ønsker med utviklingen av et område, er noe av det som er med og kjennetegner styringsnettverk (Sørensen og Torfing, 2007). Men, kommunen som initiativtaker kan se på arbeidsmetodene som har vært i NERD, spesielt med tanke på kommunikasjon i nettverket. Dette for å gjøre det mer attraktivt for deltakerne i nettverket å ville delta på styringsnettverk med kommunen som deltaker, også i tiden som kommer. Vi vil se nærmere på om kommunens rolle kan endre seg for å bedre samhandlingsklimaet internt i nettverket (under 5.2 En endret kommunal rolle?). Saksbehandler på byggeplan er ikke med i nettverket, og har ikke det samme forholdet eller

de visjonene til NERD som de øvrige avdelingene i kommunen som var med i nettverket ifølge (PU3). Dermed mister de private aktørene mye av sin samhandling med berørte avdelinger i kommunen som er med på nettverket (dette er illustrert på figur 3). Mye av kommunikasjonen fra de private utbyggerne er med byggesak, som organisatorisk ikke har noe å gjøre med styringsnettverket å gjøre.

Med dette ser vi at det har oppstått en utfordring som følge av at byggesak ikke er med i nettverket. Dette har fått konsekvenser for samarbeidet mellom aktørene som er deltakende i nettverket. Disse to hendelsene er viktig å se i en sammenheng med hverandre, hvor byggesaks manglende deltakelse i nettverket kan sees på som en årsak til at kommunikasjonen mellom kommunale og ikke-kommunale aktører ble direkte svekket. Innledningsvis i kapittelet så vi to sitater som var temmelig motstridene. Det første fra en ikke-kommunal aktør som så seg skeptisk til å være med på lignende nettverk i fremtiden om ikke forholdene var endret. Dette har vi sett er blant annet på grunnlag av at de private aktørene ikke ser seg tjent med å være deltakende i styringsnettverk dersom det offentlige ikke klarer til å se prosjektet helhetlig. I kombinasjon med manglende kommunikasjon mellom aktørene, vil ytterste konsekvens være at de private aktørene ikke vil være deltakende på fremtidige styringsnettverk, selv om kommunen ønsker en slik organisasjonsform. Et slikt scenario er vanskelig å spå, og er ei heller formålet med oppgaven. En del av formålet er på den andre siden å gjøre bevisst på de farene og utfordringene ved nettverksstyring som man kan se en viss kontur av i NERD. Dersom utfordringene tas på alvor kan fremtidige styringsnettverket forhåpentligvis bli mer vellykket. Det andre sitatet i innledningen var fra en kommunal representant som ville basere mye av fremtidig samarbeid nettopp på NERD. Det blir derfor i neste avsnitt fremmet et forslag som kan føre til et bedre samarbeid i styringsnettverk med et fokus på kommunens rolle, basert på erfaring fra feltarbeidet samt på eksisterende teori.

5.2 En endret kommunal rolle?

Både markedsaktører og offentlige aktører opplever at deres omgivelser og tradisjonelle roller endres (Farsund og Holmen, 2010: 43). Samarbeidet i nettverket har, som vi har sett, til dels blitt oppfattet som problematisk fra de ikke-kommunale aktørenes side. Det legges vekt på manglende kommunikasjon og samarbeid med de kommunale representantene i NERD underveis i prosessen, spesielt med tanke på det daglige arbeidet i nettverket. På et generelt grunnlag dannes det et inntrykk av at de ikke-kommunale aktørene har hatt sterke meninger og ment at flere ting kunne endres for å bedre samhandlingen i nettverket. Vi var også inno-

denne problemstillingen i forrige kapittel under (4.3.1), vi vil bygge videre på det ønske fra de ikke-kommunale aktørene om en tettere dialog med kommunen. Under et intervju med en kommunal aktør (PU1), ble det fremmet et forslag om at kommunen kunne hatt en mer konsultert rolle. Med et håp om å bedre dialogen og samarbeidet med kommunen og som kunne bidra til at prosjektet opplevdes mer helhetlig. Aktørene pekte på Tjuvholmen ved Aker brygge i Oslo som et eksempel hvor kommunen hadde en slik konsultert rolle.

Eksempelet med Tjuvholmen er også trukket frem av Nordahl et al., (2011) for å beskrive en samarbeidsmåte under en transformasjon av bymessige områder. Her opplyses det at under utbyggingen av Tjuvholmen hadde kommunen en rolle som gikk retning av å være rådgiver, og hvor prosjektet er behandlet som en enhet. Man oppnår med dette et mer helhetlig inntrykk og oppfatning av prosjektet, dette gjøres blant annet for å gjøre de ulike byggesakene i et prosjekt blir sett i en sammenheng. Dette har vi tidligere sett har blitt etterlyst av de private aktørene deltakende i NERD. Det skal imidlertid vektlegges at under utbyggingen av Tjuvholmen var det ikke benyttet styringsnettverk som organisasjonsform, og hvor: [...] *kommunens plankompetanse har vært konsultert men en privat aktør har hatt ansvar for plan- og utbyggingsprosessen* (Nordahl et al., 2011: 129). Et annet aspekt fra caset ved Tjuvholmen er at det bare en privat aktør (og ikke flere, slik som i NERD) det er heller ingen direkte kommunale interesser/prosjekt i sammenheng med det private. Det er dermed et ganske annerledes prosjekt enn NERD, men fremdeles mye som kan læres av det. Ved at kommunen opptrer i en konsultert rolle, trenger ikke dette å gå på bekostning av det øvrige samarbeidet i styringsnettverket, det kan heller forstås som et tilskudd til det eksisterende nettverket. Ved å tilføye denne ekstra dimensjonen i samarbeidet kunne det sørget for at kommunikasjonen i nettverket ville blitt betydelig forbedret, spesielt med tanke på det daglige samarbeidet. Dette kunne medført effekter som kunne gitt private utbyggere/ikke-kommunale aktører en lavere terskel for og spurt om tips og råd, (da hovedsakelig i forhold til byggesaker). Det er ikke sikkert dette ville medført at behandlingstiden på byggesakene hadde gått ned, men en større mulighet for at sakene blir godkjent ved første forsøk.

Ved at kommunen opptrer i en mer konsultert rolle, kan det gi de private aktørene en utvidet kunnskap hva kommunen ønsker med området. Ikke bare i det store bildet som kan bli sett på som styringsgruppen i nettverket sin oppgave, men også i det mindre bildet som vi har sett har vært en stor utfordring i nettverket bak NERD, dersom kommunen tok på seg en slik rolle som Oslo kommune gjorde ved utbyggingen av Tjuvholmen. Med kommunen i en konsultert

rolle ville sannsynligvis ikke bare gagnet de ikke- kommunale aktørene, men kunne også kommet kommunen til gode, blant annet i form av tidligere ferdigstillelse av planene, og dermed også en raskere transformasjon. Planleggingen skjer fremdeles på kommunens premisser, med tanke på at det fremdeles er kommunen som setter de overordnede rammene for byutviklingen, uavhengig om de har en konsultert rolle eller ei. En annen effekt som kan oppnås ved at kommunen har en konsultert rolle, går i retning av et tettere samarbeid mellom aktørene deltakende i nettverket. Dette kan gi grunnlag for flere nettverkssamarbeid i fremtiden, som gjør at kommunen fortsatt kan spille en *aktiv* rolle innen samfunnsplanlegging. Det er imidlertid en viss fare dersom kommunen ikke endrer seg og fortsetter å spille en passiv rolle i fremtidige nettverk at ikke-kommunale aktører i nettverket kan gå lei. Vi vil komme nå komme nærmere inn på denne problemstillingen, som har vært en av utfordringene ved NERD, det vil også bli gjennomgått andre utfordringer NERD har stått ovenfor.

5.2.1 Utfordringer kommet til syne under NERD

Som vi har sett er det flere utfordringer som har kommet til syne underveis i prosessen bak styringsnettverket NERD. Her vil vi ta en kjapp oppsummering av over dem som har vært mest fremtredende. I oppstartsfasen spilte styringsgruppen i NERD en svært sentral rolle, da denne var med og utformet kommunedelplanen for området (K8, PU2). Kommunedelplanen la ned en del føringer som blant annet medførte at de private aktørene fikk nedfelt sine ønsker og mål tidlig i prosessen. Dette kan blitt ansett som viktig for å danne et stabilt grunnlag å bygge videre på i det daglige arbeidet i styringsgruppen. Det er i det daglige arbeidet i nettverket at det kommer noen sentrale utfordringer ved nettverksstyring til overflaten. Her var det forskjellig oppfattelse på hva som skulle være kommunens rolle i nettverket. Mye av kommunikasjonen de ikke-kommunale aktørene hadde med kommunen, med avdeling for byggesak. Byggesaksavdelingen var ikke deltakende i styringsnettverket, blant annet på grunnlag av at de ble forhindret av lovverket i form av PBL. I tillegg kom det klart frem fra representanten fra byggesak (K5) at de ikke ønsket å være deltakende i NERD, eller noe annet offentlig-privat samarbeid. Dette på grunnlag av det kunne medføre til forskjellsbehandling for andre private aktører, som ikke var deltakende i nettverk hvor kommunen også var representert.

En tydelig utfordring som er til stede bak planleggingen av NERD, går på at nettverket har blitt oppfattet som flere mindre prosjekt, og ikke ett stort prosjekt som var noe av meningen

bak dannelsen av nettverket. Ved at kommunen tar på seg en rolle som er mer konsultert har vi nå sett at dette kan bidra til å redusere denne utfordringen. Men hvem i kommunen skal så påta seg denne nye og utforskede rollen? Som vi har sett fra foregående kapittel kan ikke avdeling for byggesak delta aktivt i en slik konsultert rolle, slik det er blitt foreslått av en privat aktør (PU1). Dersom en slik løsning hadde vært aktuell for kommunen er det en representant fra en av de andre avdelingene som måtte tatt en slik rolle. Det sentrale poenget er ikke hvilken avdeling representanten kommer fra, fokuset bør ligge på at den aktuelle representanten har satt seg inn i de forhold som kan være med å bidra til en mer effektiv saksbehandlingsprosess.

Hvordan kommunen i praksis skal løse dette ligger utenfor hva denne oppgaven skal gi svar på. Det virker tydelig at det er rom for hvordan kommunen organiserer seg internt i styringsnettverket, og hvilke roller de deltakende aktører i nettverket skal ha. *Gitt at samspillet må involvere en rekke enheter i kommunen, er det også behov for å vurdere om det er hensiktsmessig å etablere et korrigerende organ som har myndighet til å representere kommunen i forhandlinger* (Bowitz og Høegh, 2005: 62). Det er imidlertid av stor viktighet at representant(en)/organet som påtar seg en slik konsultert rolle er deltakende i styringsnettverket. På denne måten får man kanalisert mye av kommunikasjonen internt i styringsnettverket. I motsetning til hvordan situasjonen har vært i NERD, hvor mye av kommunikasjonen mellom private aktører og kommunen i stor grad har vært med byggesaksavdelingen, som ikke er med i styringsgruppen, (se figur 3). Dersom kommunen velger å innta en mer konsultert rolle enn hva som var tilfelle i NERD, kan kommunen komme tidligere inn i prosessen og være med å styre utbyggernes utvikling i større grad på detaljnivå. Dette står i sterk kontrast til enten avslag eller godkjenning fra byggesaksavdelingen. Argumentasjonen som går i favør av at kommunen skal innta en slik rolle går ut på at de får anledning til å delta mer aktivt i planprosessen. Dette er også noen av tanken bak nettverksplanlegging (Gualini, 2010), men som vi ser Bergen kommunen, ifølge flere private aktører (PU1, PU3), ikke direkte har lyktes med i NERD. Vi har sett at kommunen er klar over sin rolle i nettverket, det er imidlertid ikke sikkert de er klar over hva de ikke-kommunale aktørene mener om kommunens rolle, og hvilke konsekvenser det kan medføre. I ytterste konsekvens kan kommunens rolle i NERD som har blitt forstått som passiv, medføre at private aktører ikke ønsker å benytte styringsnettverk som samarbeidsmetode igjen. Dette har blant annet en privat aktør (PU3) gitt uttrykk for, den

samme aktøren er imidlertid positiv styringsnettverk som organisasjonsform, dersom samarbeidet bedres og kommunen rolle endres.

Store deler av kommunikasjonen mellom ikke-kommunale aktører og kommunen har vært med en avdeling som ikke var deltakende eller kunnet delta i nettverket. Den kommunikasjonen som gjenstod mellom kommunale representanter som var deltakende i styringsnettverket og private utbyggere/ikke-kommunale aktører var svært begrenset. Det var ikke noe ønske fra det kommunale å opprettholde en dialog og kommunikasjon på en hverdagslig basis, selv om det var et ønske fra private aktører å ha et tettere samarbeid. Hovedgrunnen for at de private aktørene ønsket mer kommunikasjon og samhandling med kommunen var på grunnlag av at man skulle se de ulike byggeplanene i en sammenheng. En ikke-kommunal aktør (PU3), påpekte at de visjonene som var gjeldende i styringsnettverket ikke kom til syne når byggesakene var til behandling hos byggesaksavdelingen. Dette bidro til at de private aktørene opplevde det som i utgangspunktet skulle være et helhetlig nettverk, hvor blant annet de ulike byggesakene kunne sees i sammenheng med hele prosjektet, ikke gjorde det. Dette førte da til at de ikke-kommunale aktørene i styringsnettverket oppfattet saksbehandlingen som et hvilket som annet prosjekt – som de håpet de skulle unngå med å være deltakende i NERD.

Flere av de positive elementene som er med og kjennetegner teorier om styringsnettverk og kommunikativ planlegging er bare delvis kommet til syne gjennom prosjektet. En sentral del av det nettverket lyktes med var kommunedelplanen, som ble utarbeidet i startfasen av prosjektet. Blant annet er det innen kommunikativ planlegging et fokus på herredømmefrie samtaler mellom aktørene (Medalen og Leknes, 2010), dette har ikke fått rodfeste i NERD nettopp på grunnlag av den *manglende* kommunikasjonen internt i nettverket. Forholdene ligger til rette for flere offentlig-private samarbeid i nettverk i tiden som kommer, også når det kommer til bytransformasjon. Mye kan læres fra NERD-nettverket som var det første styringsnettverket av sitt slag i Bergen. Blant annet så har vi sett at det er mulig å samarbeide, på tross av at aktørene har en ulike tilnærming til planleggingen. Men dette må jobbes for, ingenting kommer gratis, selv om man er deltakende i nettverks, som man har sett. På tross av at kommunikasjonen på en hverdagslig basis, til best kan oppfattes som minimal. Derimot var utarbeidelsen av kommunedelplanen så sentral i å legge de store rammene, at styringsnettverket har nådd de sentrale målene ved samarbeidet. Manglende kommunikasjon har gjort at veien dit har vært mer kronglete enn hva de private aktørene forventet på forhånd.

Om kommunen og de private aktørene får avklart rollene på en bedre måte enn hva som har vært tilfellet i NERD, kan det være med å legge forholdene til rette for enda bedre samhandling i nettverket. Dette kan gjøre at nettverket oppleves mer helhetlig, både innad i nettverket og fra utsiden. Man har tidligere sett at de ikke-kommunale er positive til å benytte styringsnettverk som organisasjonsform ved en senere anledning. Men, slik styringsnettverket NERD har utspilt seg er det fra de ikke-kommunale aktørene gitt tydelig uttrykk for at nettverket bør forandres for at det skal friste til gjentakelse. Med dette kan vi forstå at styringsnettverk generelt, også NERD, har stort potensiale. Det avhenger imidlertid av deltakende aktører er villig til å jobbe sammen og sette felles mål som alle kan jobbe mot, på denne måten og legge forholdene til rette for samhandling internt i nettverket. Slik vi har sett teoriene bak nettverksstyring og herunder også styringsnettverk har blitt presentert (Farsund og Holmen, 2010, Sørensen og Torfing, 2007, Gualini, 2010, Amdam og Veggeland, 2011).

6 Konklusjon: Utfordringene ved nettverksstyring

Jeg tror vi kommer til å gjøre ting litt annerledes og litt bedre etter hvert som vi kjøper oss erfaring (K8).

Kapittelet har som formål å oppsummere oppgaven, og gi svar på problemstillingene som ble fremstilt innledningsvis i oppgaven. Når vi nå kommer til veis ende har vi vært gjennom et teoretisk rammeverk, som har hatt til hensikt å gi et grunnlag til og både forstå og forklare de resultatene som har kommet frem av feltarbeidet. Ved å se teori og empiri (egeninnsamlet data) i sammenheng, som har blitt presentert i de to foregående kapitlene, er det prøvd å gi leseren en forståelse som kan bidra til å gi svar på problemstillingene. Oppgaven har hatt et fokus på å forklare hvor viktig det er å forstå de ulike elementer i en større sammenheng og ikke som separate hendelser. Dette har også blitt prøvd illustrert gjennom ulike eksempler underveis i oppgaven. Mye av datamaterialet kan som sagt bli bedre forstått gjennom en teoretisk lupe, og på den måten få en mer helhetlig forståelse av hvilke bakenforliggende prosesser som har spilt inn og påvirket prosessen slik den har gjort. Dette er også noe som kjennetegner geografi og samfunnsgeografi forøvrig, det å kunne se ulike element i en sammenheng og deretter forstå, i dette tilfellet, planleggingen av Damsgårdssundet og styringsnettverket bak det. I denne oppgaven har vi fått en detaljert og helhetlig forståelse av samarbeidet bak planleggingen rundt Damsgårdssundet, hvor problemstillingene har lagt føringer for fokusområdene. Oppgaven har i så måte belyst noen av utfordringene ved nettverksstyring – dem som har gjort seg gjeldende i planleggingen rundt Damsgårdssundet og styringsnettverket bak det; NERD.

6.1 Utredelse av problemstillingene

Problemstillingene vil bli presentert og gjennomgått, før en konklusjon vil bli gitt på bakgrunn av teori og datainnsamling (empiri). Utfordringene ved nettverksstyring, som vi har sett har gjort seg gjeldende i planleggingen rundt Damsgårdssundet står sentralt.

Hvordan passer planleggingen rundt Damsgårdssundet inn i hva som kjennetegner dagens moderne byutvikling?

Analysen har vist at styringsformen som har blitt benyttet; styringsnettverk, er i tråd med hva som kjennetegner dagens byutviklingsteorier. Nettverksstyring er en norsk oversettelse for det engelske begrepet governance, som har vist seg å være ledende i internasjonal planleggingsteori og byutvikling, som kan bli sett på som en gren innen planlegging (Gualini,

2010). Styringsnettverk er de institusjonelle rammene som nettverksstyring opererer innen, og NERD kan sees som et direkte eksempel på dette. Noen av kjennetegnene ved nettverksstyring er selvsagt hvordan det er organisert som et nettverk, (Sørensen og Torfing, 2007, Gualini, 2010) dette er også selve noe av fundamentet bak NERD (Bergen kommune, udatert). I nettverket har det sittet flere kommunale representanter, men også flere ulike ikke-kommunale aktører, det er nettopp dette som er med å gi det særpreget innen planlegging som vi ikke har sett tidligere i Bergen. Dette er en ny form for styring som høyst sannsynlig kommer til å bli benyttet igjen, både i Bergen, Norge og andre steder i verden. Som en generell trend vi kan lese ut fra datamaterialet er de fleste aktørene positive til en gjentakelse av denne måte å planlegge by på - i nettverk. Dette på tross av flere negative tilbakemeldinger på hvordan selve samarbeidet har fungert. Man kan si at spesielt de private aktørene er positive til organisasjonsformen styringsnettverk, men negative til selve samhandlingen i nettverket. Forhåpningene var store blant enkelte private aktører, men selve utførelsen levde ikke opp til forventningene. Det at prosjektet har blitt oppfattet som flere ulike prosjekter i større grad en et helhetlig prosjekt, fremstår som tydelig. Det er ikke bare de private utbyggerne som vektlegger dette, også ikke-kommunale aktører som ikke har deltatt direkte i nettverket har opplevd NERD som fragmentert.

Har de kommunale aktørene en normbasert tilnærming og utbyggerne en instrumentell tilnærming til planleggingen rundt Damsgårdssundet, i tilfelle hva konsekvenser medfører det?

I oppgaven er aktørene delt inn i to kategorier; kommunale og private/ikke-kommunale, et sentralt poeng ved oppgaven har vært og sett på hvilke tilnærminger de ulike aktørene har hatt til NERD. Under analysedelen har det vært argumentert for at de kommunale har en mer normbasert tilnærming enn de ikke-kommunale aktørene. På den andre siden har de ikke-kommunale aktørene hatt en noe mer instrumentell tilnærming til NERD, enn hva som er tilfellet for de kommunale aktørene. Dette er i tråd med hva som var forventet på forhånd, da spesielt private utbyggere i stor grad er avhengig av å være i økonomisk balanse, og gjerne i overskudd. Men det virker som om de forskjellige aktørene er klar over de ulike aktørene sine tilnærminger til planlegging, blant annet har en privat utbygger fremhevet at de har arbeidet sammen med Bergen kommune i tidligere OPS (PU1). Ved at kommunale og private aktører har arbeidet sammen tidligere i OPS, gjør at de har en felles historie, og vet hvilke utgangspunkt de øvrige aktørene arbeider ut ifra. På tross av forskjellige tilnærminger har de klart å enes om felles mål med planleggingen av NERD. De ulike aktørene har hatt en ganske

klar oppfatning av hvilke elementer som skal til for å transformere området. Noe av årsaken til dette kan tilskrives dannelsen av kommunedelplanen som ble etablert tidlig i prosessen. I tillegg konsentrerte de ulike aktørene hovedsakelig om sine egne prosjekt og var relativt lite involvert i andre sine prosjekt. Vi har blant annet sett at de ikke- kommunale aktørene ikke har dratt direkte nytte av kommunen sitt viktigste prosjekt i NERD; rehabiliteringen av Ny Krohnborg skole. Men samarbeidet på de felles infrastrukturoppraderingene kan sies å ha falt mer positivt ut for de ulike aktørene. *Det at det kommer en bro, er positivt for alle, det at det blir vei rundt, alle nyter godt av det. Dermed så stiger områdets verdi, ved at alle putter inn noe som hjelper hverandre, der blir et sånn felles løft* (PU2). De ulike aktørene, på tross av de jobbet i samme nettverk, hadde forskjellige interesseområder i prosjektet. Det gikk dermed relativt enkelt for de ulike aktørene å enes om målavklaringer (de målene man har satt seg for planleggingen) med utviklingen rundt Damsgårdssundet. Det kan konstateres at selv om aktørene hadde ulike tilnærminger til prosjektet hadde dette liten påvirkning på hvilke ønsker de hadde for området. Dette kommer trolig som et resultat av at alle aktørene er veldig trygge på sin egen rolle, og man vet hva man har å forholde seg til, hvilken posisjon/tilnærming i forhold til de andre aktørene i nettverket. Samtidig som vi har sett at legitimiteten til aktørene har endret seg i en retning hvor de er nærmere enn hva som tradisjonelt har vært tilfellet. Gualini (2010) og Fimreite og Medalen (2005) peker på at legitimiteten til kommunen har blitt *mer* resultatorientert. Mens Sørensen og Torfing (2007) og Farsund og Holmen (2010) på den andre siden peker på at legitimiteten har blitt *mindre* resultatorientert. Vi kan forstå denne uoverensstemmelsen ved at Sørensen og Torfing (2007) og Farsund og Holmen (2010) på den andre siden har et fokus på de private aktørene. Dette tyder på at de ulike aktørene er mindre ulik legitimitet enn tidligere, som også har vært tilfellet i styringsnettverket.

Det skal imidlertid pekes på at arbeidet i nettverket sannsynligvis hadde vært annerledes dersom alle aktørene hadde samme tilnærming, ta normbasert som et eksempel. Kommunen (K1) uttalte seg at samarbeidet hadde nok vært annerledes og også noe enklere dersom alle aktørene hadde samme tilnærmingen som dem. På grunn av at kommunen er så bevisst på de ikke- kommunale aktørenes rolle, og hvilken tilnærming de har fra før av, gjør at dette ikke blir et vesentlig poeng. Noe av grunnen til det kan være at forvaltningen har et ansvar for å ta vare på allmennhetens interesse når de driver med planlegging (Amdam og Veggeland, 2011) samtidig som de er klar over at private aktører ikke har den helt samme tilnærmingen. Dette har vi også sett har skjedd under planleggingen rundt Damsgårdssundet.

Hvordan har kommunikasjonen og samarbeidet i nettverket utspilt seg?

På bakgrunn av det empiriske materialet i feltarbeidet og den videre analysen har vi sett at samarbeidet i nettverket ikke levde opp til den gode starten. Samarbeidet i nettverket hadde en positiv start og særlig viktig er det å peke på utarbeidelsen av kommunedelplanen, som la mange føringer for det videre arbeidet i feltområdet. Med et godt grunnlag lå det meste til rette for et fortsatt fruktbart samarbeid mellom aktørene i nettverket. Det kan vi, på bakgrunn av det empiriske materialet fremstilt i oppgaven, konstatere at ikke skjedde. Etter hvert som det daglige arbeidet tok til, opphørte også kommunikasjonen mellom aktørene. Styringsgruppen har vært en sentral del av NERD, hvor det omtrentlig har vært møter to ganger i året. Den spiller imidlertid en liten rolle i hverdagen i nettverket. Oppgaven har pekt på flere forhold som gjorde at forholdet forverret seg underveis i prosessen. Et sentralt element er fraværet av avdeling for byggesak i nettverket. Det at byggesak ikke er med i nettverket, fører til at mye av kommunikasjonen mellom ikke- kommunale og kommunale aktører ikke skjer via nettverket, men med byggesak direkte (se figur 3). Kommunen fremstår fremdeles fragmentert, og nettverket fremstår dermed ikke som en enhet. Dette blir også bekreftet fra flere hold, i feltarbeidet ble to ikke- kommunale aktører, som ikke var deltakere i nettverket, men som jobbet tett opp mot nettverket også intervjuet. De to ikke- kommunale aktørene peker på at de merket lite/ingen forskjell på å arbeide opp mot NERD, i forhold det å arbeide opp mot byggeplaner med tradisjonell planlegging i grunn. Den ene aktøren (IK7) peker imidlertid på at NERD fremstod splittet utad, og dermed også mer komplisert å arbeide med enn ved tradisjonell government-planlegging.

Hva kan læres av dette samarbeidet (NERD)?

Som vi har sett har planleggingen bak NERD til tider vært utfordrende og erfaringer gjøres. Det er flere element man kan lære av dette styringsnettverket, både positive og negative. Man bør bygge videre på ting som har fungert og vurdere andre tiltak hvor det ikke har fungert fullt så godt. Et viktig element i styringsnettverket bak NERD, og i planlegging generelt, er en god start. Dette er noe de fleste aktørene, både kommunale og ikke-kommunale, trekker frem og mener har vært veldig positivt. Vi kan se at dette har gjort seg gjeldende i NERD hvor utformingen av kommunedelplanen av styringsgruppen har blitt trukket frem som et sentralt element. Noe som styringsnettverket kan bygge videre på er det arbeidet styringsgruppen gjorde i oppstartsfasen av nettverket, hvor utarbeidelsen av kommunedelplanen opplevdes

som positiv. Det fremstår som tydelig at å danne en kommunedelplan (kanskje også en nødvendighet) i en så omfattende bytransformasjon-prosess som NERD har vært. Vi kan se på samarbeidet i NERD som todelt; samarbeidet i styringsgruppen som den ene delen, og det daglige samarbeidet som en annen. Vi har sett at kommunen stort sett har ønsket å kommunisere med de ikke-kommunale aktørene gjennom styringsgruppen, og *ikke* på en daglig basis.

Aktørene i NERD, både kommunale og ikke-kommunale er positive til å bruke styringsnettverk som samarbeidsform igjen, på tross av at mye av kommunikasjonen og samarbeidet i nettverket ikke var like aktivt som spesielt de ikke-kommunale aktørene hadde sett for seg. Dette tyder på to ting: For det første tyder det på at det høyst sannsynlig kommer til å bli gjennomført nye samarbeid med private og offentlige aktører med styringsnettverk som organisasjonsform. Og for det andre har vi sett at nettverket bak NERD har stått ovenfor flere utfordringer, og at fremtidige nettverk kan bli gjennomført på en enda bedre måte. Det er vanskelig å si hvordan fremtidens styringsnettverk kommer til å bli seende ut, men noe av lærdommen fra NERD er at man bør bygge videre på det helhetlige synet man hadde i begynnelsen av samarbeidet, hvor kommunedelplanen ble utarbeidet. Klarer man å overføre/innarbeide dette tankesettet nedover i «systemet» og forbi direktørene, ligger forholdene til rette for styrking av styringsnettverket. Slik situasjonen har utspilt seg i NERD kan det se ut som om visjonene ikke er tilstrekkelig forankret nedover til de som arbeider med dette hver dag er like sterk som i styringsgruppen.

6.2 Konkluderende refleksjoner

I boken «Utfordringer for norsk planlegging» av Aarsæther et al. (2012) pekes det blant annet på viktigheten av samarbeid mellom aktører fra offentlig og privat sektor som en sentral del av den moderne planleggingen. Dette står i kontrast til planlegging initiert ovenfra, som er med og kjennetegner tradisjonell planlegging (Børrud, 2012). Dette er en også en del av de grunnleggende elementene bak governance begrepet har vokst frem, som vi har sett har gjort seg gjeldende i planleggingen rundt Damsgårdssundet (Gualini, 2010).

Private utbyggers forhold til kommunen og forvaltningen kan grovt sett deles inn i to deler, hvor det ser ut som styringsnettverket NERD har lyktes med et av disse. Det første forholdet går på godkjenning av overordnede planer/visjoner. I caset rundt Damsgårdssundet spilte styringsgruppen og utformingen av kommunedelplanen en sentral rolle. Kommunedelplanen

la videre føringer for arbeidet i gruppen, og kan anses som positiv. Her ser man hvordan man ved hjelp av styringsgruppen i NERD fikk samlet ulike interesser som alle arbeidet inn mot et felles mål, planleggingen rundt Damsgårdssundet. Den andre delen som private utbyggere må forholde seg til er byggesaker og saksbehandling av disse (se tabell 1 for oversikt over aktørenes avhengighetsforhold). Denne delen har ikke blitt ansett som vellykket i NERD, dette på bakgrunn av at avdeling for byggesak ikke var deltakende i styringsnettverket. I kombinasjon med at de avdelingene i kommunen som var med i nettverket ikke hadde noen intensjon av å opprettholde en dialog med utbyggere. Dette førte til at samarbeidet i en dag til dag situasjon kan betegnes som minimal. For de involverte aktører, også andre ikke-kommunale aktører som stod utenfor nettverket, oppfattes NERD som flere deler og ikke en enhet med en samlet front. En av grunnene til hva som skyldes kommunens passive rolle i nettverket er at de ikke ser noen direkte gevinst med å samarbeide tett med private utbyggere. Det er i stor grad de private utbyggerne som er avhengig av et tettere samarbeid med kommunen for raskere å få godkjent byggesøknadene. Dersom man ser det hele i et litt større perspektiv er rollene snudd og det er kommunen som er avhengig av de private aktørene.

Dette er delvis skyld i de underliggende strukturene i samfunnet som vi har sett er vokst frem med blant NPM, hvor mål- og resultatstyring står sentralt (Amdam og Veggeland, 2011). I kombinasjon med en generelt dårlig kommuneøkonomi medfører det at kommunene er avhengig av de private aktørene og deres finansielle muskler for en større gjennomslagskraft, og for at kommunene fortsatt skal spille en aktiv rolle innen byutvikling. I NERD har dette gjort seg gjeldende med de private aktørenes økonomiske bidrag med infrastrukturopprustning i området, blant annet gjennom «Småpudden», en gang- og sykkelbro delfinansiert gjennom private midler (bt.no, 2013-c). Med dette kan vi forstå at kommunen ikke er avhengig av de private aktørene underveis i prosessen, og ser seg da ikke tjent med å opprettholde et daglig samarbeid. Men, i et utvidet perspektiv ser man rollene blir snudd, hvor kommunen er avhengig av de private aktørene. Det kan dermed sees på som fordelaktig, både for de private og de kommunale og opprettholde kommunikasjonen og samarbeidet i nettverket, ut fra et kort og langt perspektiv. Dersom man ser det fra kommunen sin side, så hadde de fått finansiering til infrastruktur-oppgraderinger selv om de ikke er deltakende i ett styringsnettverk eller OPS med private foretak, det er jo fremdeles forvaltningen som har siste ord. Bowitz og Høegh (2005: 41) peker på at kommunene kan

benytte seg av rekkefølgebestemmelsene⁵ i plan- og bygningsloven, slik at infrastrukturkostnadene blir dekket av utbygger. Men, det er sannsynlig at partene kunne blitt enige på en raskere og mer effektiv måte om dette hadde foregått i et nettverk hvor man jobber mot noen felles mål.

Det har vært uttrykt misnøye blant de private aktørene med tanke på kommunens manglende samarbeidsvilje i nettverket. En slik misnøye bør kommunen ta til etterretning, ikke bare i en sammenheng med NERD, men også i en utvidet kontekst. Som sagt er kommunen også avhengig av de private aktørene i en større sammenheng. For å opprettholde et fruktbart samarbeid med de private aktørene over en lengre periode kan det sees på som fordelaktig å ha et godt samarbeid med de private aktørene som er deltakende i nettverket, hvis ikke kan det få konsekvenser. Begge private utbyggere i NERD har gitt uttrykk at det har vært et dårlig samhandlingsklima internt i nettverket, men en privat utbygger (PU3) har også gitt uttrykk for at dette kan få ringvirkninger. Det ser dermed ut som tillitsforholdet mellom de kommunale og ikke-kommunale aktørene er anstrengt. Kooiman (1993) peker på at tillit til de øvrige aktørene i nettverket er avgjørende for etablering av nye styringsnettverk. Dette foretaket vurderer å ikke bli med på et lignende nettverk dersom ikke situasjonen mellom kommunen og de private aktørene endres. Det samme foretaket, i likhet med andre private aktører, er positiv til styringsnettverk som organisasjonsform, men peker da på at betingelser, blant annet i form av raskere saksbehandling, i fremtidige nettverk bør endres i forhold til dem som har gjort seg gjeldende i NERD. Vi har sett at nettverket ikke har fremstått som en enhet, og på det området ser det ut som det kan være fordelaktig med en omorganisering, spesielt med tanke på hvordan kommunen har organisert seg for at nettverksstyring kan nå nye høyder og fremstå mer helhetlig. Ved hjelp av denne oppgaven kan forhåpentligvis offentlig-privat samarbeid i tiden fremover bli pekt i riktig retning. Fimreite et al. (2005) peker på konsulentfirmaer som har spesialisert seg på samhandling i byplanprosesser, dette kunne nok vært et smart tilskudd for å bedre samhandlingsklima i styringsnettverk, både i Bergen og Norge forøvrig. Det var også etterlyst mer forskning av en kommunal aktør (K8), på hva som kan gjøres for å bedre prosessen bak NERD.

⁵ *Rekkefølgebestemmelser innebærer at utbygging skal foregå i en bestemt rekkefølge, for eksempel ved at noe infrastruktur må være på plass før selve utbyggingen tar til* (Bowitz og Høegh, 2005:41).

Bergen kommune har på mange måter mislykkes med et av sine hovedmål som skulle komme ut av NERD, det at de nye leilighetene kunne være tilgjengelig for den eksisterende befolkningen på Løvstakk siden.

Jeg føler at prosjektet har sviktet på en del punkter, [...] vi var veldig opptatt av tilgjengelighet, fysisk tilgjengelighet. Det som viser seg mer og mer det er at det som bygges nå blir økonomisk utilgjengelig for store grupper. Det er kanskje like alvorlig som mangel på tilgjengelighet, man får en veldig ensidig beboertype i sentrale bydeler, det blir ganske kjedelig by av det (IK6).

Fokuset på hvilke aktører som kan endre seg, i forhold til å bedre samarbeidet i nettverket, har primært vært på det kommunale (Bergen kommune), og dets representanter, og ikke på de ikke-kommunale/private aktørene. Grunnen til dette er delt. Delvis er det fordi det er det kommunale som har vært tilbakeholden med tanke på kommunikasjon og samarbeid på en daglig basis underveis i prosessen, selv om vi forstår hvilket grunnlag de gjør det på. I tillegg er det kommunen som har vært initiativtaker og tilrettelegger når det kommer til opprettelse og organisering av NERD. Dette er en rolle som det offentlige har ansvar for, også i Bergen hvor det er eksemplifisert med den rollen kommunen tok på seg under byutviklingskonferansen i 2002, da de tok/(fikk) ansvaret for byutvikling. For at det fortsatt skal benyttes styringsnettverk som organisasjonsform, peker funnene i oppgaven på at kommunikasjonen bør bedres. På mange måter går nå kommunen og planleggingsmiljøet i Bergen inn i en ny fase når det kommer til byutvikling og nettverksstyring. Det første styringsnettverk går nå mot slutten, og nye står høyst sannsynlig for døren. Hva har de da lært og hvilke erfaringer bør de bygge videre på og hva kan eventuelt endres for å få til et enda bedre samarbeid i tiden som kommer? Selv om det er over ti år siden byutviklingskonferansen hvor mye av rammene ble lagt for NERD, er dette fremdeles en ny samarbeidsform for involverte aktører. På grunnlag av dette kan man kanskje ikke forvente seg at alt har gått på skinner, for visse innkjøringsproblemer må man regne med. Det som imidlertid er oppsiktsvekkende og et viktig poeng å få frem, er hvor forskjellig i synet de ulike aktørene er med tanke på hvordan samarbeidet har vært, avhenger om du spør kommunale eller ikke-kommunale aktører. Hvor vi har sett at de kommunale aktørene i utgangspunktet er mer positive til hvordan kommunikasjonen og samarbeidet i NERD har blitt gjennomført.

Som en konsekvens av mangelen på virkemidler er kommunale plan- og reguleringsarbeidet avhengig av et samspill med store utbyggere og eiendomsutviklere med gjennomføringsevne. I samspillet foregår det en gjensidig påvirkning mellom partenes valg og tilpasninger. Samspillet mellom reguleringsmyndighet og private aktører er preget både av felles interesser og interessemotsetninger (Bowitz og Høegh, 2005: 53).

Vi tror ikke kommunene har sluppet grepet om utviklingen, men snarere at de ikke i tilstrekkelig grad har greid å møte de betydelige utfordringene det medfører å «ta grep om» dagens bytransformasjon (Bowitz og Høegh, 2005: 63).

6.2.1 Videre forskning

De resultatene og «funnene» som har blitt analysert i oppgaven er mulig å sette inn i en videre kontekst, som igjen kan danne utgangspunkt for videre forskning. Man kan også innhente nye datainnsamlinger om NERD, men da med nye problemstillinger man vil besvare. Blant annet kan det være spennende å gå nærmere inn på teori om demokratisk planlegging, og studere det i forhold til planlegging hvor offentlige og private aktører er representert. Nettverksstyring plasserer seg i skjæringsfeltet mellom demokrati og effektivitet og hvilke implikasjoner dette spiller for lokaldemokratiet er et interessant tema (Farsund og Holmen, 2010).

Et annet tema som kunne vært spennende å se nærmere på ville vært hvilke konkrete fysiske resultater som er kommet ut av NERD. Blant annet så har bygg som har vært en del av NERD-paraplyen vunnet arkitekturpris (bergen.kommune.no, 2010). På den andre siden har det også kommet kritikk av hvor de ulike byggene er lokalisert. Hovedtema for denne diskusjonen har gått ut på at næringsbyggene på Marineholmen er bygget i «solsiden» mens boligene på andre siden av Damsgårdssundet er oppført på «skyggesiden» (bt.no, 2010).

Det kunne også være interessant å studere maktperspektivet nærmere. Blant annet kunne et fokus på hvordan maktforholdet mellom de ulike aktørene er med og former samarbeidsklimaet internt i nettverket vært spennende. Og hva en eventuell lovendring i PBL kunne vært endret slik avdeling for byggesak kan delta mer aktivt i eventuelle fremtidige styringsnettverk, og hvilke konsekvenser en slik lovendring ville hatt med tanke på demokratisk forankring.

7 Referanser

- Aars, J. og Kvalvåg, S. (2005) Urbane aktivistnettverk: Effektive og eksklusive?, I Fimreite, A. L. og Medalen, T. (red.) *Governance i norske storbyer: mellom offentlig styring og privat initiativ*, Oslo, Scandinavian Academic Press.
- Aarset, B., Jacobsen, S. E., Iversen, A. og Ottesen, G. G. (2005) *SNF- rapport nr. 03/05 Lovverk, teknologi og etableringsbetingelser i norsk havbruk, Fase II*, Bergen, Samfunns- og næringslivsforskning AS.
- Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen R. (2012) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*, Kristiansand, Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Aarsæther, N. (2012) Planlegging som handlingstype I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (2012) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*, Kristiansand, Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Aarsæther, N. og Buanes, A. (2012) Staten – frå planaktør til planforvaltar?, I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (2012) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*, Kristiansand, Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Aase, T. H. og Fossåskaret, E. (2010) *Skapte virkeligheter. Om produksjon og tolkning av kvalitative data*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Aitken, S. og Valentine, G. (red.) (2006) *Approaches to Human Geography*, Thousand Oaks, California, Sage Publications.
- Akintoye, A., Beck, M. og Hardcastle, C. (red.) (2003) *Public-private partnerships: managing risks and opportunities*, Oxford, Ox, UK, Blackwell Science.
- Amdam, J. (1986) Kommuneplanleggingssystem og planleggarar. I Olsen, A. og Selfors, A. (red.) *Fysisk planlegging*, Oslo, Fagbokforlaget.
- Amdam, J. og Veggeland, N. (2011) *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Amdam, R. (2012) Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbeidande planlegging, I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (2012) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*, Kristiansand, Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Amin, A og Thrift, N. (2002) *Cities: reimagining the urban*, Cambridge, Polity Press.
- Andersen, S. S. (2005) *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*, Bergen, Fagbokforlaget.
- Asplan Viak (2013) *Kartlegging av private planprosesser i Bergensregionen*, Stavanger, Asplan Viak.
- Barlindhaug, R. og Nordahl, B. (2005) Fra feltutbygging til transformasjon – markedsstyrt boligbygging i Oslo-regionen, I: Barlindhaug, R. (red.) *Storbyens boligmarked – drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg*, Oslo, Scandinavian Academic Press.
- Bassett, K. (1996) Partnerships, business elites and urban politics: new forms of governance in an English city, I: *Urban Studies*, vol. 33, 539–555.
- Baxter, J. (2010) Case studies in qualitative research. I Hay, I. *Qualitative research methods in human geography*, South Melbourne, Oxford University Press.
- Berg, B. L. (2007) *Qualitative research methods for the social sciences*, Boston, Pearson Education, Inc.
- bergen-chamber.no (udatert) Hva er Bergen næringsråd? *Bergen næringsråd*. 16.04.2013 [Internett]. Hentet fra <http://www.bergen-chamber.no/page/4/hva-er-bergen-naeringsraad-> [Nedlastet: 16.04.2013].

- bergen.kommune.no (2010) Delte ut arkitekturpris og byutviklingspris. *Bergen kommune*, 26.11.2010 [Internett]. Hentet fra <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/byradsavd-for-byutvikling-klima-og-miljo/2263/article-78771> [Nedlastet: 27.04.2013].
- bergen.kommune.no (2012) Kommunedelplan for Puddefjorden – Damsgårdssundet, *Bergen kommune*. 24.04.2012 [Internett]. Hentet fra <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/arealplaner/9268/9271/article-95208> [Nedlastet: 01.03.2013].
- Bergen kommune (2007-a) *Ny energi rundt Damsgårdssundet*, Bergen, Bergen kommune.
- Bergen kommune (2007-b) *Kommunedelplan, Puddefjorden – Damsgårdssundet, Planrapport, Vedlegg C*, Bergen, Bergen kommune, Avdeling for byutvikling.
- Bergen kommune (2010) *Kommunedelplan Puddefjorden – Damsgårdssundet, Bestemmelser og retningslinjer, Vedlegg B*, Bergen, Bergen kommune.
- Bergen kommune (2011) *Levekår og helse i Bergen*, Bergen, Byrådsavdeling for helse og omsorg, Byrådsavdeling for finans, konkurranse og omstilling og Byrådsavdeling for klima, miljø og byutvikling, Bergen kommune.
- Bergen kommune (udatert) *Ny energi rundt Damsgårdssundet*, Bergen, Bergen kommune.
- Bertaux, D. (1981) From the Life-History approach to the transformation of sociological practice. I Bertaux, D. (red.) *Biography and society: the life history approach in the social sciences*, London, Sage Publications Ltd.
- Bettum, O. og Lillebye, E. (1998). *Oslo: Byens liv - gaten som sosial arena*, Oslo, Statens vegvesen.
- bob.no (udatert) Velkommen til morgendagens bydel, *Bergen og omegn boligbyggelag*, [Internett]. Hentet fra <http://www2.bob.no/index.php?mapping=97> [Nedlastet: 28.03.2013].
- Bowitz, E. og Høegh, J. (2005) Bytransformasjon – mister kommunene grepet eller gir de det fra seg? I Fimreite, A. L. og Medalen, T. (red.) *Governance i norske storbyer: mellom offentlig styring og privat initiativ*, Oslo, Scandinavian Academic Press.
- Bradshaw, M og Stratford, E. (2010) Qualitative research design and rigour. I Hay, I. (red.) *Qualitative research methods in human geography*, South Melbourne, Oxford University Press.
- bt.no (2010) - Eit banesår for all framtid. *Bergens tidene*. 03.12.2010 [Internett]. Hentet fra http://www.bt.no/bolig/--Eit-banesar-for-all-framtid-1789255.html#.UXu5qnd5_yB [Nedlastet: 27.04.2013].
- bt.no (2013-a) Derfor er nye boliger dyre, *Bergens tidene*. 03.02.2013 [Internett]. Hentet fra <http://www.bt.no/bolig/Derfor-er-nye-boliger-dyre-2836468.html> [Nedlastet: 01.03.2013].
- bt.no (2013-b) Her kommer 4000 jobber, *Bergens tidene*. 21.03.2013 [Internett]. Hentet fra <http://www.bt.no/nyheter/okonomi/Her-kommer-4000-jobber-2865787.html#.UUwPFxFLvwk> [Nedlastet: 22.03.2013].
- bt.no (2013-c) Her kommer «Småpudden» *Bergens tidene*. 28.02.2013 [Internett]. Hentet fra <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Her-kommer-Smapudden--2853057.html> [Nedlastet: 01.03.2013].
- Børrud, E. (2005) *Bitvis byutvikling – møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging*, Oslo, Arkitektur- og designhøyskolen i Oslo.
- Børrud, E. (2012) Planleggingen av en allerede bygget by, I Aaræsther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*, Kristiansand, Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- concerto.eu (udatert) The CONCERTO vision. [Internett]. Hentet fra <http://concerto.eu/concerto/about-concerto/about-con-vision.html> [Nedlastet: 27.03.2013].

- Danielsen, H. (2005) Med barn i bykjernen – val av bustad, val av barndom, I: Barlindhaug, R. (red.) *Storbyens boligmarked – drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg*, Oslo, Scandinavian Academic Press.
- Dannestam, T. (2009) *Stadspolitik i Malmö, Politikens meningsskapande och materialitet*, Phd-avhandling, Lund, Lunds universitet.
- Dunn, K. (2005) Interviewing. I Hay, I. (red.) *Qualitative research methods in human geography*, Melbourne, Oxford University press.
- Falleth, E. (2012) Introduksjon til norsk planlegging, I Aaræsther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*, Kristiansand, Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Falleth, E. og Saglie, I.L. (2012-a) Kommunal arealplanlegging, I Aaræsther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*, Kristiansand, Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Falleth, E. og Saglie, I. L. (2012-b) Planning a compact Oslo. I Luccarelli, M. og Røe P.G., *Green Oslo: Visions, planning and discourse*. Farnham, Ashgate.
- Farsund, A. A. og Holmen A. K. T. (2010) Perspektiver på styringsnettverk og nettverksstyring. I Farsund, A. A. og Leknes, E. (red.) *Norske byregioner: utviklingstrekk og styringsutfordringer*, Kristiansand, Høyskoleforlaget.
- Farsund, A. A. og Leknes, E. (2010) Innledning: Byregioner og styringsutfordringer. I Farsund, A. A. og Leknes, E. (red.) *Norske byregioner: utviklingstrekk og styringsutfordringer*, Kristiansand, Høyskoleforlaget.
- Fimreite, A. L. og Medalen, T. (red.) (2005) *Governance i norske storbyer: mellom offentlig styring og privat initiativ*, Oslo, Scandinavian Academic Press.
- Fimreite, A. L., Medalen, T. og Aars J. (2005) By-governance. I Fimreite, A. L. og Medalen, T. (red.) *Governance i norske storbyer: mellom offentlig styring og privat initiativ*, Oslo, Scandinavian Academic Press.
- Flyvbjerg, B. (2002) Bringing power to planning research: One researcher's praxis story. I *Journal of planning education and research*, vol 21, nr 4. 353-366.
- Flyvbjerg, B. (1991-a) *Rationalitet og magt, Bind I. Det konketes videnskap*, Akademisk Forlag, København.
- Flyvbjerg, B. (1991-b) *Rationalitet og magt, Bind II. Et case- baseret studie af planlægning, politikk og modernitet*, Akademisk Forlag, København.
- Friedman, J. (1987) *Planning in the public domain: From knowledge to action*, Princeton N.J., Princeton University Press.
- George, K. og Stratford, E. (2010) Oral history and human geography. I Hay, I. *Qualitative research methods in human geography*, South Melbourne, Oxford University Press.
- Gobo, G. (2004) Sampling, representativeness and generalizability, (20s) I Seale, C., Gobo, G., Gubrium J. F., Silverman D. (red.) *Qualitative Research Practice*. Sage Publications.
- Grønmo, S. (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder*, Bergen, Fagbokforlaget.
- Grønmo, S. (2007) *Samfunnsvitenskapelige metoder*, Bergen, Fagbokforlaget.
- Gualini, E. (2010) Governance, space and politics: Exploring the governmentality of planning. I Hiller, J. og Healy, P. (red.) *The ashgate research companion to planning theory, conceptual challenges for spatial planning*, Farnham, Ashgate Publishing Limited.
- Habermas, J. (1981) *The theory of communicative action: Reasons and the rationalization of society*, Boston, Beacon Press.
- Harding, A. (1997) Urban regimes in a Europe of the cities? I: *European Urban and Regional Studies*, vol. 4, 291–314.
- Healy, P. (1997) *Collaborative planning; shaping places in fragmented societies*, Basingstoke, Macmillan Press Ltd.

- Healy, P. (2007) *Urban complexity and spatial strategies*, New York, Routhledge.
- Hidle, K. og Normann, R. H. (2011) Who can govern? Comparing network governance leadership in two norwegian city regions, I *European planning studies*, (2012), London, Routhledge. 1-16.
- Holt-Jensen, A. (2009). *Geography: history and concepts: a student's guide*, London, Sage Publications.
- Innes, J. E. og Booher, D. E. (2003) Collaborative policymaking: governance through dialog. I Haajer, M. A. og Wagenaar, H. (red.) *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kersbergen, K.V. og Waarden, F.V. (2004) "Governance" as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy, I *European journal of political research*, vol. 43, nr. 2, 143-171.
- Kooiman, J. (1993) *Modern governance: new government-society interactions*, London, Sage Publications Ltd.
- Kvale, S. (2007) *Det kvalitative forskningsintervju*, Oslo, Gyldendal Akademisk.
- Lindblom, C. E. (1959) The science of muddling through, I *Public Administration Review*, vol. 19, nr 1, 79-88.
- Longhurst, R. (2010) Semi-structured Interviews and Focus Groups. I Clifford, N. J., French, S. og Valentine, G. (red.) *Key Methods in Geography*, London, Sage Publications.
- Luhmann, N. (2005) *Förtroende. En mekanism for reduktion av social kompleksitet*, Gøteborg, Daidalos.
- Lædre, O. (2006) *Valg av kontraktstrategi i bygg- og anleggsprosjekt*, Phd-avhandling, Trondheim, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- MacLeod, G. og Goodwin, M. (1999) Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance, I: *Progress in Human Geography*, 23 (4) (1999), 503–527.
- Medalen, T. og Leknes (2010) Byplanlegging og governance. I Farsund, A. A. og Leknes, E. (red.) *Norske byregioner: utviklingstrekk og styringsutfordringer*, Kristiansand, Høyskoleforlaget.
- Nenseth, V. (2005) Bypolitisk iscenesettelse – nye rollespill for urbane aktører. I Fimreite, A. L. og Medalen, T. (red.) *Governance i norske storbyer: mellom offentlig styring og privat initiativ*, Oslo, Scandinavian Academic Press.
- Nordahl, B. (2012) Planlegging og marked – arealplanlegging som arena for dialog og forhandling, I: Aaræsther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*, Kristiansand, Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Nordahl, B., Barlindhaug, R., Havnen, E., Nørve, S. og Aamo, A. S. (2011) *Utbyggerstyrt byutvikling?*, Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning, rapport 21.
- Næss, P. (1997) *Fysisk planlegging og energibruk*, Oslo, Tano Aschehoug.
- Næss, P. (2012) Bærekraft og klimahensyn i planlegging, I Aaræsther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*, Kristiansand, Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Olsen, J. P. (1988) *Statsstyre og institusjonsutforming*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. (2005) Maybe it is time to rediscover bureaucracy, I *Journal of public administration research and theory* vol. 16, 1–24.
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) *Om lov og planlegging og byggesaksbehandling* (Plan- og bygningsloven) (plandelen).
- Plan og bygningsloven (2010).
- Pløger, J. (2012) Planlegging, kunnskap og makt. I Aaræsther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*, Kristiansand, Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

- Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Røiseland, A. og Vabo, S.I. (2008-a) Governance på norsk. Samstyring som empirisk og – analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, vol. 24, nr. 1-2, 86-107.
- Røiseland, A. og Vabo, S.I. (2008-b) Kommunalt selvstyre eller samstyring?, *Tidsskrift for samfunnsforskning*, vol. 49, nr. 3, 409-420.
- Rørvik, K. A. (2007) *Trender og translasjoner: Ideer som formet det 21. århundrets organisasjoner*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Røsnes, E. (2005-a) Byplanlegging – fra regulativt hierarki til nettverksmekanismer, I Fimreite, A. L. og Medalen, T. (2005) *Governance i norske storbyer: mellom offentlig styring og privat initiativ*, Oslo, Scandinavian Academic Press.
- Røsnes, E. (2005-b) Byutviklingskostnader – tilbudsinitiert eller etterspørselsdrevet?, I Fimreite, A. L. og Medalen, T. (2005) *Governance i norske storbyer: mellom offentlig styring og privat initiativ*, Oslo, Scandinavian Academic Press.
- Silverman, D. (2003) Analyzing talk and text. I Denzin, N. K. og Lincoln Y. S. (red.) *Collecting and Interpreting Qualitative Materials*, London, Sage Publications.
- Soja, E. D. (2000) *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*, Oxford, Blackwell Publishing.
- Stenstadvold, K. (1977) Industristruktur og industrilokalisering. I Hageberg, M. og Helvig M. (red.) *Søkelys på Bergen sentrum. Sluttrapport fra forskningsprosjektet, Bergen sentrum*. Bergen, Geografisk institutt, Norges handelshøyskole og Universitetet i Bergen.
- Sørensen, E. og Torfing, J. (2005) *Netværksstyring: fra government til governance*, Frederiksberg, Roskilde Universitetsforlaget.
- Sørensen, E. og Torfing, J. (2007) *Theories of democratic network governance*, Basingstoke, Palgrave Macmillian.
- Sørensen, E. og Torfing, J. (2011) Hvor effektive og demokratiske er styringsnettverk? På jakt etter relevante evalueringskriterier og metastyringsteknikker, I: *Scandinavian journal of public administration*, vol. 15, nr. 2, 3-23.
- Veggeland, N. (2010) *Den nye reguleringsstaten – idébrytninger og styringskonflikter*, Oslo, Gyldendal akademisk.
- Winchester, H. P. M. og Rofe, M. W. (2010) Qualitative research and its place in human geography. I Hay, I. *Qualitative research methods in human geography*, South Melbourne, Oxford University Press.

Kartreferanse:

Kartverket, (udatert): [Internett] Hentet fra: www.norgeskart.no [Nedlastet: 30.04.2013].

Vedlegg

Vedlegg 1: Skriftlig empirisk materiale

Bergen kommune, (2007-a) *Ny energi rundt Damsgårdssundet*, Bergen, Bergen kommune.

Bergen kommune, (2007-b) *Kommunedelplan, Puddefjorden – Damsgårdssundet, Planrapport, Vedlegg C*, Bergen, Bergen kommune, Avdeling for byutvikling.

Bergen kommune, (2010) *Kommunedelplan Puddefjorden – Damsgårdssundet, Bestemmelser og retningslinjer, Vedlegg B*, Bergen, Bergen kommune.

Bergen kommune, (udatert) *Ny energi rundt Damsgårdssundet*, Bergen, Bergen kommune

Bergen kommune, (2011) *Levekår og helse i Bergen, Bergen*, Byrådsavdeling for helse og omsorg, Byrådsavdeling for finans, konkurranse og omstilling og Byrådsavdeling for klima, miljø og byutvikling, Bergen kommune.

Vedlegg 2: Liste over informanter med koding

Informanter	Koding
Kommunal aktør	K1
Privat utbygger	PU1
Privat utbygger	PU2
Privat utbygger	PU3
Ikke-kommunal aktør	IK3
Ikke-kommunal aktør	IK7
Kommunal aktør	K5
Ikke-kommunal	IK6
Kommunal aktør	K8

Vedlegg 3: Intervjuguide

Det er viktig å merke seg at intervjuguidene til en viss grad ble tilpasset hvilke aktører som ble intervjuet. I tillegg ble intervjuguiden forandret noe underveis i feltarbeidet. I stor grad var fokuset på det som ble gjennomgått likevel felles for alle intervjuene. Intervjuene ble som kjent gjort i samarbeid med en annen medstudent, det ble dermed stilt flere spørsmål under intervjuet enn hva som fremkommer her.

Hvordan ble dette nettverket opprettet, hvem bestemte at dere skulle sitte i styringsgruppen?

Hvordan har arbeidet foregått i styringsgruppen? Hva var deres rolle?

Hvor viktig har styringsgruppen vært for planleggingen av Damsgårdssundet?

Hvordan har samarbeidet med de andre aktørene foregått?

Har dere samarbeidet med noen av de andre aktørene tidligere? I tilfellet var dette avgjørende for at dere samarbeidet med dem igjen?

Ser du/dere det på det som en fordel å ha med både private og offentlige aktører inn i planleggingen av Damsgårdssundet, eller at det endte med handlingsprogrammet?

Hva har dere lært av dette samarbeidet?

Føler du/dere at ulike aktører har hatt ulike ønsker med utviklingen av Damsgårdssundet? Hva var det eventuelt som gjorde at dere greide å samarbeide på tross av dette?

Hadde det vært mulig og gjennomført dette prosjektet på andre måter?

Dersom det var noe du ville endre på i nettverket, hva ville det vært?

Hvordan ser du på fremtidige lignende samarbeid i nettverk med både private og offentlige aktører?

Vedlegg 4: Skriv sendt til informantene i forkant av intervjuet

Forespørsel om deltakelse i masterprosjekt

Jeg er student ved Universitetet i Bergen (UiB), og skriver masteroppgave i økonomisk geografi, regional utvikling og planlegging ved Institutt for geografi. I den sammenheng ønsker jeg å finne ut hvordan private og offentlige aktører arbeider i nettverk, under planleggingen av Damsgårdssundet. Hvordan har planprosessen utviklet seg? Hvilken rolle har nettverket hatt? Dette er noen av spørsmålene jeg ønsker å besvare, og i den sammenheng vil det være interessant å intervju deg/dere.

Masterprosjektet vil fokusere på ulike aktører som har vært med å utforme Damsgårdssundet gjennom nettverkstyring. Jeg ønsker å belyse problemstillingen gjennom å intervju personer /aktører i det aktuelle nettverket. Jeg ser for meg å intervju ca 12 personer/aktører. Intervjuene vil i utgangspunktet vare i ca en time, og jeg vil i intervjuet høre hva deres tanker om prosjektnettverk og deres rolle i nettverket. Under intervjuet vil det, dersom det er greit for deg/ dere, bli benyttet båndopptaker. Dersom dette ikke er ønskelig, vil jeg i stedet notere på PC. Intervjuene vil danne grunnlaget for datamaterialet i masteroppgaven.

Intervjumaterialet vil bli behandlet konfidensielt, og svarene vil bli anonymiserte. Materiale blir lagret på et sikkert område på Universitet i Bergen sitt lukkede nettverk, og i masteroppgaven vil sitat/ funn bli anonymisert. Deltakelse er frivillig, og du kan når som helst trekke deg fra prosjektet uten noen form for begrunnelse. Undertegnede er underlagt taushetsplikt. Masteroppgaven skal etter planen leverest 15. mai 2013. Datamaterialet vil bli anonymisert innen prosjektslutt, og eventuelle lydopptak vil bli slettet etter at prosjektet er ferdig (etter sensuren på oppgaven – utgangen av juni 2013).

Dersom du skulle ha noen spørsmål angående prosjektet kan du ringe meg på 415 55 378, eventuelt sende en e-post til martin.torstenbo@student.uib.no. Det er også mulig å kontakte min faglige veileder, første amanuensis Knut Bjarne Hidle (48010536/55583067, knut.hidle@geog.uib.no).

Prosjektet er meldt inn til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskaplig datatjeneste AS.

Med vennlig hilsen,

Martin Tengesdal Torstenbø.

Vedlegg 5: Svar fra NSD, side 1 av 2

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org nr. 985 321 884

Knut Hidle
Institutt for geografi
Universitetet i Bergen
Fosswinckelsgate 6
5020 BERGEN

Vår dato: 25.04.2012

Vår ref:30335 / 3 / MSI

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 28.03.2012. Meldingen gjelder prosjektet:

30335
Behandlingsansvarlig
Daglig ansvarlig
Student

Planlegging av Damsgårdssundet – utfordringer med nettverksstyring
Universitetet i Bergen, ved institusjonens øverste leder
Knut Hidle
Martin Tengedal Torstenbo

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

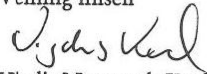
Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/skjema.html. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://www.nsd.uib.no/personvern/prosjektoversikt.jsp>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 30.06.2013, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen


Vigdis Namtvedt Kvalheim


Marte Sivertsen

Marte Sivertsen tlf: 55 58 33 48

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Martin Tengedal Torstenbø, Olaf Ryes vein 45, 5006 BERGEN

Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrre.svarva@svt.ntnu.no
TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@svt.uio.no

Personvernombudet for forskning



Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektnr: 30335

Formålet er å belyse samarbeidet mellom offentlige og private aktører som har jobbet i nettverk, i planleggingen av å oppgradere en bydel i Bergen kommune. Utvalget rekrutteres gjennom offentlig tilgjengelige kilder og består av ca 10-15 aktører.

Det innhentes skriftlig samtykke basert på skriftlig informasjon. Personvernombudet vurderer informasjonsskrivet som tilfredsstillende utformet.

Data samles inn gjennom personlig intervju og gruppeintervju. Det tas høyde for at indirekte personopplysninger blir behandlet elektronisk ifm. intervju, da det skal gjøres digitale lydopptak. Vi gjør oppmerksom på at dersom personidentifiserende opplysninger om tredjeperson skulle fremkomme, må disse personene informeres om prosjektet. Vi anbefaler at prosjektleder ber informantene omtale kollegaer på en slik måte at de ikke kan identifiseres ifm. intervju.

Personvernombudet legger til grunn at behandlingen av personopplysninger er i samsvar med informasjonssikkerhetsmessige retningslinjer ved Universitetet i Bergen.

Datamaterialet anonymiseres når prosjektet er avsluttet, senest innen 30.06.2013. For at datamaterialet skal være anonymt, må lydopptak og eventuelle direkte personopplysninger (navn, e-postadresse og telefonnummer el.) slettes og indirekte personidentifiserende opplysninger (bakgrunnsopplysninger som rolle, stilling, alder og kjønn) slettes eller grovkategoriseres, slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes i materialet av noen.